

REPUBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACION OFICIAL.

LEGISLATURA 312^a, EXTRAORDINARIA.

Sesión 3^a, en martes 24 de noviembre de 1970.

Ordinaria.

(De 16.14 a 17.16).

PRESIDENCIA DEL SEÑOR TOMAS PABLO ELORZA, PRESIDENTE.

*SECRETARIOS LOS SEÑORES DANIEL EGAS MATAMALA, SECRETARIO
SUBROGANTE, Y RAUL CHARLIN VICUÑA, SECRETARIO JEFE
DE COMISIONES.*

INDICE.

Versión taquigráfica.

	Pág.
I. ASISTENCIA	81
II. APERTURA DE LA SESION	81
III. TRAMITACION DE ACTAS	81
IV. LECTURA DE LA CUENTA	81
V. ORDEN DEL DIA:	

Observaciones, en segundo trámite, al proyecto que concede una indemnización por años de servicio a trabajadores de la minería del hierro (se despachan)

VI. TIEMPO DE VOTACIONES:

Acuerdo de Comités	84
Elección de representantes del Senado, no parlamentarios, ante Consejo Nacional de Televisión	84
Homenaje a la memoria del señor Oscar Gajardo Villarroel (se rinde)	85

VII. INCIDENTES:

Peticiones de oficios (se anuncian)	87
---	----

*A n e x o .***DOCUMENTO:**

Informe de la Comisión Mixta de Diputados y Senadores designada para considerar los problemas derivados de la aplicación de la reforma constitucional vigente a partir del 4 de noviembre en curso, al proceso de formación de la ley	93
---	----

VERSION TAQUIGRAFICA.

I. ASISTENCIA.

Asistieron los señores:

- Aguirre Doolan, Humberto;
- Aylwin Azócar, Patricio;
- Baltra Cortés, Alberto;
- Ballesteros Reyes, Eugenio;
- Bossay Leiva, Luis;
- Bulnes Sanfuentes, Francisco;
- Campusano Chávez, Julieta;
- Carmona Peralta, Juan de Dios;
- Carrera Villavicencio, María Elena;
- Contreras Tapia, Víctor;
- Corvalán López, Luis;
- Durán Neumann, Julio;
- Ferrando Keun, Ricardo;
- Fuentealba Moena, Renán;
- Gormaz Molina, Raúl;
- Gumucio Vives, Rafael Agustín;
- Irureta Aburto, Narciso;
- Jerez Horta, Alberto;
- Lorca Valencia, Alfredo;
- Luengo Escalona, Luis Fernando;
- Miranda Ramírez, Hugo;
- Montes Moraga, Jorge;
- Musalem Saffie, José;
- Ochagavía Valdés, Fernando;
- Olguín Zapata, Osvaldo;
- Pablo Elorza, Tomás;
- Palma Vicuña, Ignacio;
- Papic Ramos, Luis;
- Prado Casas, Benjamín;
- Reyes Vicuña, Tomás;
- Sule Candia, Anselmo;
- Tarud Siwady, Rafael;
- Teitelboim Volosky, Volodia;
- Valente Rossi, Luis, y
- Valenzuela Sáez, Ricardo.

Actuó de Secretario el señor Daniel Egas Matamala y de Prosecretario el señor Raúl Charlín Vicuña.

II. APERTURA DE LA SESION.

—Se abrió la sesión a las 16.14, en presencia de 13 señores Senadores.

El señor PABLO (Presidente).—En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. TRAMITACION DE ACTAS.

El señor PABLO (Presidente).—Se da por aprobada el acta de la sesión 1ª, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 2ª queda en Secretaría a disposición de los señores Senadores hasta la sesión próxima, para su aprobación.

(Véase en el Boletín el acta aprobada).

IV. LECTURA DE LA CUENTA.

El señor PABLO (Presidente).—Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor PROSECRETARIO.—Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Mensajes.

Tres de Su Excelencia el Presidente de la República, con los que incluye entre las materias en que puede ocuparse el Congreso Nacional durante la actual legislatura extraordinaria, los siguientes asuntos:

1.—Proyecto de ley que establece normas sobre conservación, utilización y fomento de los recursos forestales del país. (Senado, segundo trámite, pendiente en Comisión de Hacienda).

2.—Proyecto de acuerdo que aprueba el Convenio "Andrés Bello", de Integración Educativa, Científica y Cultural de los Países de la Región Andina. (Senado, segundo trámite, en tabla).

3.—Proyecto de ley que modifica la ley Nº 17.335, con el objeto de favorecer a los trabajadores que han prestado servicios en forma discontinua en la gran minería del Cobre. (Cámara de Diputados, primer trámite).

—Se manda archivarlos.

Oficios.

Seis de los señores Ministros de Obras Públicas y Transportes, de Salud Pública y de la Vivienda y Urbanismo, y del señor Contralor General de la República, con los cuales dan respuesta a las peticiones que se indican, formuladas por los Honorables Senadores señores Acuña (1), Contreras (2), Luengo (3), Miranda (4), Ochagavía (5) y Valente (6):

- 1) Estadísticas de tráfico de LAN-Chile entre los puntos que indica.
- 2) Inspección de Contraloría en Municipalidad de Taltal.
- 3) Abastecimiento de vacuna antiaftosa en zona sur.
- 4) Distribución de viviendas entre imponentes de la Caja de Previsión de Ferrocarriles.
- 5) Incendio en Hospital de Puerto Aisén.
- 6) Pavimentación en Población "Morro de Arica" de Arica.

—*Quedan a disposición de los señores Senadores.*

Uno del señor Ministro de Hacienda, con el que comunica que los señores Senadores no requerirán de audiencia previa para ser atendidos por el Ministro y el Subsecretario de dicha Cartera.

—*Se mandó poner en conocimiento de los señores Senadores.*

Uno del señor Presidente de la Comisión Mixta de Presupuestos, con el que solicita autorización para que tanto dicha Comisión como las Subcomisiones de la misma puedan sesionar simultáneamente con la Sala del Senado desde esta fecha hasta el despacho total del proyecto que fija el Presupuesto de la Nación para 1971.

—*Se accede.*

Informes.

Uno de la Comisión Mixta de Senadores y Diputados encargada de estudiar la incidencia que tendrán las nuevas dispo-

siciones constitucionales relativas a la formación de la ley, tanto en los proyectos de ley como en las observaciones del Ejecutivo que se encuentran pendientes de la consideración del Congreso Nacional (véase en los Anexos, documento 1).

—*Queda para tabla.*

V. ORDEN DEL DIA.

**INDEMNIZACION POR AÑOS DE SERVICIO
PARA TRABAJADORES DE MINERIA DEL
HIERRO. VETO.**

El señor EGAS (Secretario subrogante).— Corresponde discutir las observaciones, en segundo trámite constitucional, al proyecto de ley que concede una indemnización de un mes por año de servicio a los trabajadores de la minería del hierro.

La Comisión de Trabajo y Previsión Social, por unanimidad, recomienda aprobarlas.

—*Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:*

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 1ª, en 14 de octubre de 1969.

Observaciones en segundo trámite, sesión 11ª, en 20 de octubre de 1970.

Informes de Comisión:

Trabajo, sesión 19ª, en 1º de julio de 1970.

Trabajo (veto), sesión 2ª, en 18 de noviembre de 1970.

Discusión:

Sesión 20ª, en 7 de julio de 1970 (aprobado en general y particular).

El señor PABLO (Presidente).— En discusión general y particular.

Ofrezco la palabra.

El señor CONTRERAS.—Los Senadores comunistas aprobaremos las observaciones a este proyecto, aunque la iniciativa despachada por el Congreso era mejor, pues otorgaba más amplios beneficios a los trabajadores del hierro. Sin embargo, como la Cámara acogió el veto, no queda otra solución que aplicar igual criterio, ya que de lo contrario no habría ley sobre el particular.

En virtud de lo anterior, en la Comisión de Trabajo, los Senadores comunistas, por intermedio del que habla, aceptamos el veto, si bien tenemos serias discrepancias con las enmiendas propuestas por el Ejecutivo. No había otra alternativa que aprobar o rechazar las observaciones; pero en esta última eventualidad los trabajadores de la industria del hierro no habrían obtenido ningún beneficio.

Por lo dicho, aceptaremos —repito— el veto del Ejecutivo.

El señor BALLESTEROS.—En primer lugar, tal como lo hizo el Honorable señor Contreras, deseo reiterar que la Comisión de Trabajo aprobó por unanimidad las observaciones a este proyecto, particularmente, como se acaba de explicar, porque no cabía otra alternativa. Por eso, si se lo quiere ver convertido en ley, es indispensable sancionar las observaciones del Ejecutivo.

Muchos de los miembros de la Comisión teníamos algunas reservas acerca del nuevo texto. No obstante, debemos hacer presente que clarifica numerosas dudas existentes en el confuso proyecto propuesto por el Congreso.

Es evidente que el veto establece ciertas restricciones, pero también aclara aspectos de extraordinaria importancia, ya que, en opinión de muchos juristas, tal como se hallaba redactada la norma habría ocasionado algunos juicios, con el efecto de dilatar e incluso dejar sin aplicación el propósito del legislador de con-

ceder la indemnización de que se trata, específicamente por la existencia de reparos en cuanto a la constitucionalidad del texto primitivo. La norma propuesta por el Ejecutivo salva esas reservas de tipo constitucional, aun cuando debemos reconocer que es restrictiva desde el punto de vista del beneficio mismo.

Por las razones expuestas, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros, aprobó el veto, criterio que solicitamos adopte también la Sala.

El señor PALMA.—Señor Presidente, este proyecto, aparentemente simple, tiene gran importancia en cuanto a los problemas ocupacionales y de desarrollo, en especial de las provincias de Atacama y Coquimbo, que hoy día producen virtualmente todo el hierro que se explota y exporta. Este mineral tiene básicamente dos mercados: Estados Unidos, relativamente limitado, y Japón.

En verdad, la producción chilena está ligada en forma fundamental al mercado japonés, donde existen organismos que distribuyen las compras de manera extraordinariamente planificada.

Chile, en los últimos seis o siete años, representa para el Japón un proveedor que abastece el 10% ó 12% de sus necesidades de hierro. En especial, ellos realizan importaciones desde Australia, India, Perú, Chile y Brasil, aparte otros productores, de tal modo que la supresión de un 6%, 7%, 8% ó 10% de importación no les afecta, y pueden, con gran facilidad, trasladar sus demandas de un mercado a otro.

Por tal motivo, cualquier asunto o medida relativa a la producción de hierro es para Chile un aspecto muy delicado, porque —repito— ella principalmente se destina al Japón. La que se envía a Estados Unidos es de tipo cautivo, es decir, de minas pertenecientes a empresas que consumen directamente su propia producción y que, por consiguiente, casi no pesan en el mercado con la magnitud

de otros aspectos de la minería del hierro.

El Ejecutivo tiene mucha razón en preocuparse de todo lo relacionado con posibles reducciones del mercado del hierro y de la eventual situación en que quedarán las personas que trabajan en ese rubro.

Esta iniciativa —entiendo que la propuso el Diputado señor Barrionuevo—, aparte estar destinada a proteger al personal que labora en la minería del hierro, es una señal de alerta en cuanto a lo que puede significar una política equivocada, incierta, respecto de la producción y exportación del mineral.

Por eso, creo que el Ejecutivo está en la razón, ya que si se cierran los mercados debido a la aplicación de medidas de carácter político-económico complejas, no estudiadas con amplitud, pueden quedar cesantes muchas personas. Como es natural, en tal caso las empresas deberían pagar a sus trabajadores una indemnización especial, pues ella se otorga sea cual fuere la causa que origine la paralización de faenas.

Personalmente, contribuiré con mi voto a que la iniciativa se apruebe en los mismos términos en que viene propuesta. Estimo que cualquier modificación sería contraria a los intereses de los trabajadores de la minería del hierro.

A mi juicio, al proceder en la forma señalada daremos dos pasos: uno tendiente a proteger a los empleados y obreros de ese sector, y otro encaminado a señalar a las autoridades la importancia que reviste desarrollar sobre la materia una política que resguarde los intereses de los trabajadores y los del país.

—Se aprueban las observaciones, y queda terminada la discusión del proyecto.

El señor PABLO (Presidente).—Antes de proclamarse la votación anterior,

el Comité Nacional solicitó convocar a una reunión de Comités.

Pido el asentimiento de la Sala para suspender la sesión hasta el término de la que celebrarán los Comités.

El señor JEREZ.—¿Por cuánto tiempo, señor Presidente?

El señor PABLO (Presidente).—Hasta que finalice la reunión de Comités.

El señor BALLESTEROS. — Podría acordarse una suspensión hasta por media hora.

El señor PABLO (Presidente).—Si le parece a la Sala, suspenderé la sesión por treinta minutos.

Acordado.

Se suspende la sesión.

—Se suspendió a las 16.27.

—Se reanudó a las 17.

VI. TIEMPO DE VOTACIONES.

ACUERDO DE COMITES.

El señor PABLO (Presidente).—Continúa la sesión.

Se va a dar cuenta de un acuerdo de Comités.

El señor EGAS (Prosecretario).—Por unanimidad, los Comités acordaron efectuar inmediatamente después de la Cuenta de la sesión ordinaria de mañana la elección de los tres representantes del Senado, no parlamentarios, ante el Consejo Nacional de Televisión, en virtud de lo dispuesto en la letra c) del artículo 9º de la ley Nº 17.377.

El señor PABLO (Presidente).—Si le parece a la Sala, se aprobará lo resuelto por los Comités, en el sentido de realizar la elección a que se refirió el señor Secretario en la sesión ordinaria de mañana.

Acordado.

HOMENAJE A LA MEMORIA DE DON OSCAR GAJARDO VILLARROEL.

El señor PABLO (Presidente).—Tiene la palabra el Honorable señor Aguirre Doolan.

El señor AGUIRRE DOOLAN.— Ha desaparecido un jurista de verdad y un ciudadano preclaro: Regidor, Diputado por dos períodos, Ministro de Estado en las Carteras de Justicia y Economía, Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción. En el momento de su deceso, desempeñaba con altruismo, generosidad y talento las funciones de Presidente del Consejo de Defensa del Niño. Me refiero a don Oscar Gajardo Villarroel.

Su vida pública por casi medio siglo fue intensa y fecunda. Los aportes que hizo a la legislación vigente, sea como Diputado o Ministro de Estado, son de la mayor significación.

Así por ejemplo, en 1939, cuando Oscar Gajardo presidía el Comité Independiente de doce Diputados, aprueba, junto con Diputados radicales, socialistas, comunistas y democráticos, la ley de Reconstrucción y Fomento, y se frustra el deseo de aquellos obcecados que, por hacer oposición, deseaban detener la reconstrucción de las provincias afectadas por el sismo del 24 de enero de 1939 y postergar el inicio de la acción fecunda de la Corporación de Fomento de la Producción.

Posteriormente, en 1942, Oscar Gajardo es llamado por el Presidente Ríos a desempeñar la Cartera de Justicia. Su acción en ese Ministerio fue provechosa para el normal desenvolvimiento del régimen democrático, siendo sus principales iniciativas la ley N° 7.727, que creó como organismo autónomo, la Contraloría General de la República, para fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las

Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros servicios que determinan las leyes; la reforma constitucional de 1943, que limitó la iniciativa parlamentaria en cuestión de gastos, concediendo al Presidente de la República la iniciativa exclusiva en tres tipos de leyes: las que alteren la división política o administrativa; las destinadas a crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y las que concedan o aumenten sueldos y gratificaciones al personal administrativo del Estado, sea éste de la administración pública o fiscal, de las instituciones semifiscales o de las empresas fiscales.

En 1944 abandona el Ministerio de Justicia y ocupa la Vicepresidencia de la CORFO. Desde ese cargo le correspondió acelerar las prospecciones petrolíferas en Magallanes y ver aflorar el petróleo en las estepas de Manantiales; impulsó la obra de su antecesor, don Guillermo del Pedregal, para establecer en la Bahía de San Vicente la planta de la Compañía de Acero del Pacífico (Huachipato); creó la Sociedad de Equipos Mecanizados, con el fin de impulsar la producción agrícola mediante una eficaz mecanización, como también numerosos organismos, en la frondosa acción de la CORFO.

No menos positivo fue su paso por la presidencia del Consorcio Nacional Hotelero de Chile. En él impulsó la construcción de los establecimientos hoteleros de Iquique, La Serena, Vicuña, Antofagasta y otras ciudades.

En 1946 es llamado nuevamente a formar parte del Gabinete, ocupando la Cartera de Economía y Comercio.

En la industria de neumáticos, puso el sello creador de su febril preocupación, siendo el primer presidente de INSA.

En fin, relatar la labor de este ciudadano ejemplar significaría detener por largo tiempo la atención del Senado.

Oscar Gajardo Villarroel, en todos sus

desempeños, dejó la huella de su inteligencia y preparación, de su capacidad de trabajo y de su esfuerzo creador.

Si muchos han llorado el repentino desaparecimiento de Oscar Gajardo Villarroel, donde este lamentar ha sido más intenso es en los niños proletarios y en el personal del Consejo de Defensa del Niño, institución de sus desvelos, en la que luchó por que se cumplieran los fines para los cuales fue creada. Llegó a ella primero como consejero, y posteriormente fue designado su presidente el 8 de junio de 1941, durante la Administración de don Pedro Aguirre Cerda.

Sería largo esbozar la labor que cumplió Oscar Gajardo en beneficio de la infancia desvalida. Por ello me limitaré a resumir los actos más importantes de su gestión, destacando los establecimientos que le correspondió construir e inaugurar. Son los siguientes: Ciudad del Niño Presidente Ríos; Casa de la Madre; Hogar Roxane; Servicio de Colocación Familiar, y los Centros de Defensa denominados "Gabriela Mistral"; "Naciones Unidas"; "República de Bolivia"; "Arturo Alessandri Palma"; "Arturo Prat", en Coquimbo; "Rosa M. de González Videla", en Concepción; "Pedro Aguirre Cerda", en Lota; "Rosa E. Rodríguez de Alessandri", en Los Angeles; "Pedro de Valdivia", en Valdivia; "Vicente Pérez Rosales", en Puerto Montt, y "Alonso de Ercilla y Zúñiga", en Castro. Durante su presidencia se adquirió y creó el Hogar "Olga Gana". Además, se fundaron el Servicio de Ayuda Intrafamiliar, el jardín infantil que funciona en la población "La Victoria", la Enfermería Central "Doctor Emilio Carrasco" y el Servicio de Colocación Familiar de Lactantes. Se dotó de un edificio ad hoc al Servicio de Asistencia Judicial de Menores y se creó, igualmente, un anexo del mismo en la comuna de San Miguel, hoy departamento Pedro Aguirre Cerda.

A la acción del señor Gajardo se debió que a los pabellones hogares de la Ciudad del Niño se dieran nombres de países hermanos, tales como Argentina, Perú, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Panamá, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Brasil, Cuba, Estados Unidos de Norteamérica, Bélgica y otros, cumpliendo así una hermosa labor de fraternidad internacional que todos aplaudimos.

Durante su gestión, racionalizó la acción de los diversos establecimientos dependientes del Consejo de Defensa del Niño, a los cuales se les dio una reglamentación adecuada y armónica, en concordancia con las diferentes facetas del problema que deben atender y poniendo énfasis en su labor desde los puntos de vista humano, técnico y proteccional.

A su tesón e inquietud permanentes se ha debido la estabilidad económica de la entidad, que se ha traducido en la dictación de diversas leyes que han permitido al Consejo, en años anteriores, extender el campo de sus actividades, cuando las necesidades así lo aconsejaban, a la zona sur, y, más tarde, al norte del país, lo que dio a su acción una estructura de carácter nacional. Oscar Gajardo fue un apóstol inigualable en la protección y ayuda del niño desvalido.

Los Senadores socialistas, comunistas y radicales, por mi intermedio, se inclinan reverentes ante la memoria de don Oscar Gajardo Villarroel, distinguido servidor público, que militó en nuestras filas, y deseamos hacer llegar a su viuda y familiares nuestra sincera y emocionada condolencia.

El señor DURAN.—Señor Presidente, Honorables Senadores:

Oscar Gajardo Villarroel era un político de condiciones muy especiales. Tenía modales y voz suaves, que ocultaban, sin embargo, una determinación y firmeza poco comunes.

Su espíritu público lo llevó a actuar

dentro del Partido Conservador, en cuya directiva ocupó lugares destacados. En representación de esa colectividad llegó más tarde a la Cámara de Diputados, a defender con inquietud sus puntos de vista ideológicos.

Alejado de ese partido, militó en el radicalismo.

Como Ministro de Estado y Vicepresidente de la Corporación de Fomento, fue dejando en su acción pública el sello de su ánimo fecundo y laborioso, de su espíritu claro y decididamente constructivo. Pero donde Oscar Gajardo Villarroel adquiere características sobresalientes, remontando los cargos partidarios y políticos, es en su acción en favor de la infancia y la adolescencia.

Dotado de esas condiciones de carácter tierno, se da por entero a la organización y estructura de distintas instituciones, destacándose entre ellas el Consejo de Defensa del Niño. Y en la formación de esas generaciones nuevas, Oscar Gajardo comprende que está sembrando la mejor semilla para hacer de su patria una nación próspera, con proyección hacia el futuro.

Silenciosamente, como actuó en todos los cargos en que se destacó por sus acciones, Oscar Gajardo entregó su vida a la formación de esa juventud.

Por eso, cuando hace pocos días acompañamos sus restos al Cementerio General, vimos su féretro rodeado de niños y lágrimas de gratitud en sus rostros.

Esta tarde, en el hemiciclo del Senado, conmovidos como chilenos por el desaparecimiento de Oscar Gajardo, queremos expresar a sus familiares nuestro pesar y nuestro consuelo, y al Partido Radical, en el que militó, nuestra sentida condolencia.

El señor PALMA.—Cada vez que desaparece un valor humano en este país de reducidas dimensiones, hay justificados motivos para que el Senado le rinda homenaje.

El que ahora se tributa a Oscar Gajardo Villarroel recuerda a un hombre que, al margen de sus problemas e inquietudes personales, dedicó la mayor parte de su vida a obtener algo de beneficio y de justicia para los sectores que la sociedad, por innumerables razones, inevitablemente posterga.

Además de ser un jurista distinguido y un hombre de acción que prestó destacados servicios al país tanto en el Gabinete de Ministros como en la Vicepresidencia de la Corporación de Fomento, dedicó su labor especialmente a favorecer a aquellos seres que, desamparados, recurren a la gran familia de Chile para que se preocupe de ellos. Por eso, durante más de treinta años estuvo al frente del Consejo de Defensa del Niño y transformó esa institución incipiente en la poderosa, importante y significativa organización que es hoy día.

Adherimos a las palabras del representante del Partido Radical, en el cual militó durante largo tiempo, y hacemos llegar a su familia, que se ha distinguido por sus preocupaciones patrióticas en diversos órdenes, nuestro sentimiento de condolencia por la pérdida de este destacado ciudadano.

El señor PABLO (Presidente).—Si le parece a la Sala, se enviará una nota de condolencias a la familia de don Oscar Gajardo Villarroel, expresándole el sentimiento de pesar del Senado por su fallecimiento.

Acordado.

VI. INCIDENTES.

PETICIONES DE OFICIOS

El señor EGAS (Secretario subrogante).—Han llegado a la Mesa diversas peticiones de oficios.

El señor PABLO (Presidente).— Se les dará curso en la forma reglamentaria.

—Los oficios cuyo envío se anuncia son los siguientes:

Del señor Morales Adriasola:

PARALIZACION DE FAENAS EN EMPRESA PRO-SUR, DE CASTRO (CHILOE).

“Al señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, con el objeto de que se sirva ordenar las medidas necesarias para que se solucione, a la mayor brevedad, el grave problema que afecta a 180 obreros y empleados de la Empresa Pro-Sur, Explotadora del Ciprés de Castro, quienes, a causa de que dicha empresa paralizó sus actividades sin previo aviso a contar del 4 de octubre próximo pasado, quedaron sin trabajo y, lo que es más grave aún, sin pago de salarios pendientes, asignaciones familiares, imposiciones, etcétera.”

INCLUSION EN NUEVA LEGISLATURA DE PROYECTO SOBRE PREVISION PARA COMERCIANTES.

“Al señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, con el objeto de que se considere la posibilidad de incluir en la presente legislatura extraordinaria el proyecto de ley sobre previsión para los comerciantes.”

Del señor Ochagavía:

ELEMENTOS PARA POSTA DE VALLE FRIO (CHILOE).

“Al señor Ministro de Salud Pública, solicitándole adoptar las medidas que permitan habilitar la Posta de Primeros Auxilios de la localidad de Valle Frío, Alto Palena, en la provincia de Chiloé.

“Debo hacer presente que esta posta fue creada en el mes de junio del presente año y no cuenta con los implementos ne-

cesarios para atender a los pobladores de esa zona.”

Del señor Olguín:

TITULOS DE DOMINIO PARA PARCELEROS DE CALAMA (ANTOFAGASTA).

“Al señor Ministro de Tierras y Colonización, solicitándole su intervención para dar solución al problema de títulos de dominio a un grupo de parceleros de Calama.

“En esa ciudad existen 35 pequeños agricultores agrupados en el sector Parceleros de Chunchuri, en terrenos fiscales, sin título de dominio hasta hoy. Estos agricultores son los más antiguos de la ciudad y producen hortalizas, chacarería, pasto, maíz, etcétera.

“A fines de 1967, el Ministerio de Tierras envió a visitar los predios agrícolas al funcionario, abogado señor Cortés, el que se reunió con todos los agricultores y les manifestó que vería una solución de acuerdo a un plan catastral del sector. Y fue nombrado para el efecto el topógrafo señor Luis López, cuyos trabajos fueron terminados en diciembre de 1968.

“Los funcionarios de Bienes Nacionales de Antofagasta habrían trabajado luego en los Sectores 1 y 2 de Chunchuri (27 predios) y estarían por levantar los Sectores 3 y 4.

“Acompaño a la presente, nómina de los 35 pequeños agricultores, relación que me ha sido entregada por el señor Raúl Méndez Pinochet.

“Tomando en consideración los trabajos que se han adelantado y el tiempo transcurrido desde que los parceleros tomaron posesión de sus predios, ruego oficiar al Ministro de Tierras y Colonización, a fin de que pronto se haga realidad su justa y sentida aspiración de contar con título de dominio.”

PAGO DE DIFERENCIA DE INDEMNIZACION POR AÑOS SERVIDOS A TRABAJADORES DEL COBRE DE CHUQUICAMATA (ANTOFAGASTA).

“A los señores Ministro del Trabajo y Previsión Social y presidente de la Compañía del Cobre de Chuquicamata, en los siguientes términos:

“Hace aproximadamente un año, se encontró una diferencia a favor de los trabajadores de la Gran Minería del Cobre en Chuquicamata, en el cálculo del desahucio o indemnización por años de servicios.

“A partir del 13 de marzo del presente año, por dictamen de la Honorable Junta Permanente de Conciliación de la Gran Minería del Cobre y por disposición del Ministerio del Trabajo de la época, se empezó a pagar en base a un nuevo cálculo que les significa recibir más dinero a los trabajadores por indemnización de años de servicios.

“El entonces Ministro del Trabajo, don Eduardo León Villarreal, expresó textualmente:

“Este nuevo sistema ha sido puesto en práctica a contar del 13 de marzo de este año, fecha desde la cual la Compañía ha venido dando cabal cumplimiento. Por lo tanto, a los obreros afectados con el procedimiento antiguo, que son aquellos jubilados con anterioridad al nuevo procedimiento, les correspondería solicitar a la Empresa, a través de sus sindicatos, la aplicación del nuevo sistema con efectos retroactivos, a fin de que puedan cobrar las diferencias correspondientes.”

“Ahora bien, los sindicatos de Chuquicamata, con fecha 31 de octubre, enviaron nueva nota al señor Ministro del Trabajo, don José Oyarce Jara, solicitando se aclaren las siguientes dos consultas:

“1) “¿La última resolución significa que se debe proceder a cancelar a todos los trabajadores que dejaron de prestar servicios con anterioridad al 13 de marzo de 1970, fecha en que se empezó a aplicar este nuevo sistema de cálculo de indemnización por años de servicios, como lo habían sostenido los sindicatos?”

“Y continúa la segunda consulta:

“2) “¿Que la Compañía, sin apelación ninguna, debe cumplir lo resuelto por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con fecha 30 de septiembre de 1970, el cual da respuesta al oficio en mención, a lo solicitado por el Honorable Senado de la República?”

“Por mi parte, debo hacer presente que en la provincia de Antofagasta existen, más o menos, 900 ex trabajadores de Chuquicamata que están agrupados tratando de obtener la diferencia de dinero que les quedó adeudando la empresa, en Chuquicamata, al pagarles la indemnización por años de servicios, con cálculos erróneos.

“Esta agrupación está representada por los siguientes señores:

“Bernabé Titichoca L., ex archivo N° 34722; Luis Rivera A., ex archivo N° 52.544; Esteban Mendizábal M., ex archivo N° 26.526 y Znovimir Olavic F., ex archivo N° 53.062.

“Ante la situación planteada, ruego al señor Presidente solicitar al señor Ministro del Trabajo y al presidente de la Compañía del Cobre de Chuquicamata dar las instrucciones para que se proceda al pago de lo que se adeuda a los ex trabajadores del mineral de Chuquicamata.”

TERRENOS PARA TRABAJADORES DE HOSPITAL DE CALAMA (ANTOFAGASTA).

“Al Ministro de Salud, al Director del Servicio Nacional de Salud y al presidente de la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios, exponiéndoles el siguiente problema:

“Anexo al Hospital Carlos Cisternas, de Calama, existen varios predios pertenecientes al Servicio Nacional de Salud, que eran fiscales y que fueron solicitados para el Servicio hace ocho o diez años por el suscrito, cuando desempeñaba el cargo de Médico General de Zona en Calama.

“Estos predios exceden en superficie la

ampliación proyectada para ese hospital. Además, hay extensión suficiente para construir más casas para médicos y personal de ese establecimiento hospitalario.

“Los funcionarios del Servicio Nacional de Salud del Hospital de Calama desean una extensión de terreno ubicado en la esquina de Félix Hoyos y Aníbal Pinto, cerrado en la actualidad y que es uno de los numerosos predios que rodean al Hospital de Calama, para construir allí un Centro de Recreación y Sede Social del Gremio y Club Deportivo de estos trabajadores.

“Por ser de absoluta justicia, le ruego dar visto bueno a esta petición de los amigos del Hospital de Calama.”

Del señor Papic:

AFILIACION DE SOCIEDAD HOSPITAL PURRANQUE AL SERVICIO NACIONAL DE SALUD (OSORNO).

“Al señor Ministro de Salud Pública, con el fin de que pudiera ser considerada la posibilidad de que la Sociedad Hospital Purranque, de Purranque, pasara a pertenecer integralmente al Servicio Nacional de Salud.

“Para este efecto, considero importante consignar algunos antecedentes al respecto.

“1.—La Sociedad Hospital Purranque es de carácter particular y funciona en edificios arrendados al Hospital Purranque S. A., en una superficie aproximada a los 20.000 m²., cuyos accionistas son vecinos de la zona.

“2.—Este hospital cumple funciones delegadas del Servicio Nacional de Salud, para la atención de asegurados y su grupo familiar e indigentes, siendo su principal fuente de financiamiento el pago por prestaciones de servicios al S. N. S.

“3.—Cuenta con una capacidad de 100 camas y servicios para una atención com-

pleta, incluyendo Banco de Sangre. Mantiene, además, 8 Postas de Primeros Auxilios en diversos lugares de la comuna.

“4.—Sin contar los profesionales, mantiene en funciones a 48 empleados y 62 obreros, incluyendo entre éstos los Auxiliares de Enfermería y al personal de servicios.

“5.—El Sindicato Profesional Mixto, que agrupa a empleados y obreros, está activando una campaña para que la Sociedad Hospital Purranque pase a pertenecer al S. N. S., de tal manera que empleados y obreros adquieran legalmente la condición de funcionarios de éste, con las mismas prerrogativas y derechos, y sin exclusiones que pudieran perjudicarlos en cuanto a beneficios previsionales u otros.”

Del señor Silva Ulloa:

FRANQUICIAS PARA INTERNACION DE INSTRUMENTOS POR CONJUNTO ORQUESTAL DE IQUIQUE (TARAPACA).

“Al señor Ministro de Hacienda, solicitándole que se sirva informar el curso que se ha dado a las solicitudes presentadas por los señores Waldo Pardo Vergara, Julio Paniagua, Héctor Palma, Miguel Crosley, Armando Sánchez, Luis Gallegos, Hernán Pizarro, Gastón Olivares, Is-lén Zenteno, Román Zenteno, Carlos Soto, Leonardo Scroserías, Melvín Guacter, Oscar Alvarez y Reinaldo González, todos socios del Sindicato Profesional Orquestal de Iquique, en que piden la dictación de decreto liberatorio para la importación de instrumentos, en conformidad a lo dispuesto en la ley N^o 17.004.”

FONDOS PARA MUNICIPALIDAD DE MEJILLONES (ANTOFAGASTA).

“Al señor Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, solicitándole que se sirva ordenar el

envío de las remesas de fondos que corresponden a la Ilustre Municipalidad de Mejillones, en conformidad a lo dispuesto en la ley N° 16.624.”

RECHAZO DE PROPUESTA PARA CONSTRUIR CASAS A TRABAJADORES DEL COBRE EN CALAMA (ANTOFAGASTA).

“Al señor Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación del Cobre, solicitándole que se sirva disponer la no formalización de la propuesta adjudicada por *Viernor*, para la construcción de 758 casas “Villa Caspana”, en Calama, para trabajadores de la Compañía de Cobre Chuquicamata S. A., debido a que éstos no aceptan casas prefabricadas y a que el sistema produciría gran cesantía en departamento de El Loa, como lo hace presente el señor Gobernador, don Edmundo Checura Jeria.”

Del señor Valente:

CARRO-BOMBA PARA COMPAÑÍA DE BOMBEROS “MANUEL RODRIGUEZ”, DE PICA (TARAPACA).

“Al señor Ministro del Interior, en los siguientes términos:

“Los vecinos del pueblo de Pica, en Iquique, han formado una Compañía de Bomberos denominada “Manuel Rodríguez”. Está constituida por trabajadores, y su intención, al organizarla, no fue otra que prevenir los siniestros que se producen en esa comuna, los que adquieren, a veces, características dramáticas por la calidad altamente combustible de las construcciones.

“Están tramitando su personalidad jurídica.

“Me han solicitado interceder ante el señor Ministro del Interior para rogarle, si es posible, destinar los recursos necesarios para la adquisición de un carro-bomba que les permita iniciar sus activi-

dades en buena forma. Ahora los voluntarios acuden a los incendios a pie y utilizan elementos primitivos para combatir el fuego.”

OCUPACION DE TERRENOS FISCALES EN AZAPA (TARAPACA).

“Al señor Ministro de Justicia, en los siguientes términos:

“El Fisco inició hace algún tiempo un juicio reivindicatorio de terrenos fiscales ubicados en el valle de Azapa, Arica, inscritos y ocupados por la sucesión Maldonado. El juicio se definió en favor del Fisco y se dispuso que el Consejo de Defensa Fiscal de Arica iniciara los trámites judiciales para anular la inscripción “por cartel” que había hecho la sucesión Maldonado.

“De esto hace poco más de dos años.

“Sin embargo, según mis informaciones, he tenido conocimiento de que el Consejo de Defensa del Estado, de Arica, no habría iniciado la acción, con lo cual los intereses fiscales estarían dañados.

“Agradeceré a Su Señoría se sirva disponer que se me informe sobre el particular.”

PROBLEMAS DE PESCADORES ARTESANALES DE ARICA (TARAPACA).

“Al señor Ministro de Agricultura, en los siguientes términos:

“El Sindicato Profesional de Pescadores Artesanales de Arica ha enviado al suscrito un memorándum conteniendo diversos planteamientos relacionados con problemas de su actividad profesional.

“Resumo, a continuación, el contenido de dicho memorándum, rogando al señor Ministro se sirva disponer que se me informe sobre la materia:

“1.—Veda del lobo.—Solicitan que se levante la veda del lobo por el daño que ocasiona a los elementos de pesca, especialmente a las redes, como también por ser devoradores de la pesca.

"2.—Veda de la anchoveta.—La indiscriminada pesca de especies que realizan las empresas pesqueras pone en peligro la sobrevivencia de la anchoveta, sobre todo cuando se capturan especies en crecimiento y pequeñas, sin beneficio alguno para la elaboración industrial. Por otra parte, se capturan especies destinadas al consumo de la población, como ju-reles, cabinzas, roncadores, cojinovas juveniles, para reducirlas a harina de pescado, perjudicando el abastecimiento de pesca blanca para el consumo de la población.

"3.—Zona de pesca.—Es necesario fijar una zona de pesca para defender las especies mayores y para que, dentro de ella, desarrollen sus actividades los pescadores artesanales. El Sindicato Profesional estima que esta zona debe excluir toda actividad de las goletas pesqueras, a fin de evitar todo daño a las especies en crecimiento.

"4.—Créditos.— La Junta de Adelanto de Arica ha concedido créditos a los pescadores artesanales, quienes están supervigilados por INDAP. La tasa de interés que se cobra por estos préstamos fluctúa entre el 12% y el 18%, porcentaje estimado alto por los pescadores artesanales, por lo que consideran que INDAP puede intervenir ante la Junta solicitando un trato más justo y adecuado para estos profesionales artesanales."

PARALIZACION DE FABRICA DE BLOQUETAS DE CEMENTO EN CALAMA (ANTOFAGASTA).

"Al señor Ministro de la Vivienda, en los siguientes términos:

"El señor Gobernador del departamen-

to El Loa ha informado al suscrito, telegráficamente, que la propuesta adjudicada por VIENOR, a firmas constructoras Treppte, Prirazoli y Tagle Cerda, para construir 758 casas en la Villa Caspana, en Calama, creará un problema grave a la zona, pues paralizará la única industria fabricante de bloquetas de cemento, en la que trabajan varios obreros.

"Las especificaciones de la propuesta establecen la construcción de estas casas de ladrillos, lo que preocupa al señor Gobernador y a los trabajadores de la fábrica de bloquetas.

"Agradeceré al señor Ministro se sirva disponer que se adopten las medidas tendientes a la modificación de las especificaciones, a fin de que estas viviendas puedan construirse de bloques de cemento en vez de ladrillos, con lo que puede quedar solucionado el problema que planteo en la presente."

El señor PABLO (Presidente).— En Incidentes, el primer turno corresponde al Comité Nacional.

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

El segundo corresponde al Comité Social Demócrata.

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

El tercero, al Comité Mixto.

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Se levanta la sesión.

—Se levantó a las 17.16.

Dr. Raúl Valenzuela García,
Jefe de la Redacción.

A N E X O.

DOCUMENTO.

*INFORME DE LA COMISION MIXTA DE DIPUTADOS Y
SENADORES DESIGNADA PARA CONSIDERAR LOS
PROBLEMAS DERIVADOS DE LA APLICACION DE LA
REFORMA CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DEL
4 DE NOVIEMBRE EN CURSO, AL PROCESO DE
FORMACION DE LA LEY.*

Honorables Cámara de Diputados y Senado:

Por acuerdo adoptado, en ambas Corporaciones, el 11 de noviembre en curso, tuvisteis a bien designar esta Comisión Mixta Paritaria de Diputados y Senadores, para que se abocara al estudio de la incidencia que tendrán las nuevas disposiciones constitucionales relativas a la formación de la ley, tanto en los proyectos de ley, como en las observaciones de S. E. el Presidente de la República que se encuentran pendientes de la consideración del Congreso Nacional.

Vuestra Comisión Mixta se constituyó el día 12 de noviembre en curso y tuvo a bien elegir como Presidente, por unanimidad, al Honorable Senador señor Renán Fuentealba. A continuación, os damos cuenta circunstanciada de los procedimientos y acuerdos de vuestra Comisión concurrentes a absolver la consulta formulada.

Determinación del problema.

La primera preocupación de vuestra Comisión Mixta fue precisar el contenido y alcance del problema sometido a su consideración.

Inciden en la materia consultada tres disposiciones de la Constitución Política del Estado, según el texto vigente a partir del 4 de noviembre en curso.

La primera de ellas es el inciso segundo del artículo 45, que amplió el número de materias en las cuales la iniciativa legislativa corresponde en forma exclusiva a S. E. el Presidente de la República. En efecto, a partir del 4 de noviembre, los señores Diputados y Senadores han dejado de tener facultad para presentar mociones relativas a “suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales”; fijar o modificar cualquier beneficio pecuniario de los servicios de la administración central o descentralizada; “fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos”; “establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social”; “conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios”, y “condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remunera-

ciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia”.

La segunda disposición constitucional en juego es el artículo 48, conforme a cuyo nuevo texto “en ningún caso se admitirán las (adiciones o correcciones) que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”. De acuerdo con ello, a partir del 4 de noviembre está prohibido a los Parlamentarios presentar y a las Cámaras —o a sus Comisiones, en su caso— aprobar indicaciones, cualquiera que sea su origen, ajenas a la o las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

La tercera y última disposición que debe tenerse presente es el artículo 53, conforme a cuyo tenor actual “en ningún caso se admitirán las observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”. En consecuencia, a partir del 4 de noviembre quedó prohibido al Presidente de la República presentar y a las Cámaras admitir o aprobar dicho tipo de observaciones.

La unanimidad de vuestra Comisión consideró que las tres disposiciones citadas constituyen el núcleo de la problemática en estudio. Las tres plantean la misma pregunta básica y general: ¿Se aplican sus normas a los proyectos de ley, indicaciones u observaciones que se encontraban en tramitación antes del 4 de noviembre?, o, en términos más concretos, ¿pueden seguir válidamente tramitándose los proyectos de ley, indicaciones u observaciones que, formulados válidamente antes del 4 de noviembre, coliden, sin embargo, con las nuevas disposiciones constitucionales?

A partir de esta pregunta básica, vuestra Comisión se planteó un conjunto de interrogantes secundarias, relativas a la forma y oportunidad de aplicar el criterio con que se respondiera la pregunta inicial, a las materias de ley en tramitación. Estas interrogantes, planteadas en la forma de un cuestionario preparado por la Secretaría, son las que constan y se desarrollan en el texto de este informe.

El Honorable Diputado señor César Fuentes, apoyado por el Diputado señor Osvaldo Giannini, estimó que debía considerarse también como una cuestión previa y básica la de determinar qué autoridad es la competente para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los proyectos, indicaciones u observaciones que, válidamente presentadas antes del 4 de noviembre, podrían ahora ser contrarias al texto constitucional vigente. A juicio de ambos señores Diputados, la creación del Tribunal Constitucional suscita dudas acerca de si las Cámaras mantendrán facultades para decidir cuestiones de interpretación y aplicación de la Carta Fundamental. Los restantes ocho miembros de vuestra Comisión Mixta rechazaron la proposición del señor Fuentes para incorporar este problema dentro de aquéllos que debía estudiar. A juicio de esta mayoría, la creación del Tribunal Constitucional no implica en modo alguno privar a las Cámaras de las facultades que naturalmente les corresponden para interpretar y aplicar la Constitución en la órbita de las atribuciones y funciones que ésta directamente les atribuye, lo que, por otra parte, constituye un principio general y universal del Derecho Constitucional. A mayor abundamiento, el pronunciamiento que sobre las materias consultadas o sobre cualesquiera otras relativas a la tramitación de la ley, adopten las

Cámaras, no obsta al pronunciamiento que sobre el particular pueda adoptar el Tribunal Constitucional, en cuanto requerido en la forma y condiciones que la Carta Fundamental especifica.

Por último, para delimitar el ámbito de su competencia vuestra Comisión Mixta coincidió en los siguientes puntos:

1º—El informe requerido por las Cámaras se refiere única y exclusivamente a los criterios que a ellas corresponderá adoptar en la tramitación interna o inter-Cámaras de los negocios legislativos, y no empece a las demás autoridades que puedan tener ingerencia en el proceso de formación de la ley, en fases o etapas que se cumplen fuera del Congreso, y

2º—Los problemas consultados se refieren sólo a los proyectos de ley, indicaciones u observaciones presentados antes del 4 de noviembre en curso. Las situaciones de este orden posteriores a esa fecha o, en otras palabras, los problemas derivados de la futura presentación de proyectos de ley, indicaciones u observaciones que puedan estar en conflicto con los artículos 45, 48 y 53 de la Carta Fundamental, deberán ser resueltos, en cada caso, por el órgano y en la forma que el Reglamento vigente señale.

Opiniones de la Cátedra.

Vuestra Comisión acordó consultar las opiniones de los Profesores de Derecho Constitucional señores Francisco Cumplido, Jorge Guzmán, Jorge Ovalle y Alejandro Silva, acerca de las materias en informe. En el Anexo I figura una versión circunstanciada de las opiniones vertidas por cada uno de los señores Profesores. La mayoría de dichas opiniones, aunque con fundamentos distintos, se auna en torno a las siguientes conclusiones:

1º—Está fuera de discusión el hecho de que las nuevas disposiciones constitucionales rigen "in actum";

2º—La formación de la ley es un proceso complejo, en cuanto al órgano y al procedimiento, que no concluye sino una vez afinado el acto promulgatorio de la ley;

3º—En consecuencia, las nuevas normas constitucionales entran a regir de inmediato el acto legislativo en curso, quedando supeditada su validez a la observancia de esas nuevas normas constitucionales, tanto en los requisitos de forma como de fondo;

4º—Las Cámaras deberán aplicar las nuevas normas constitucionales en cada caso concreto, lo que de hecho supone, cualquiera que sea el criterio acerca de la validez actual de los actos legislativos realizados antes del 4 de noviembre, que los negocios legislativos respectivos continúan su tramitación, y

5º—En virtud del artículo 4º de la Constitución Política del Estado, ninguno de los órganos llamados a intervenir en la formación de la ley podría aplicar las nuevas disposiciones en otra forma u oportunidad que aquellas que la Constitución señale. Así, por ejemplo, despachada una norma por ambas Cámaras, no podrían revisar su acuerdo por el hecho

de ser esa norma contraria a las nuevas normas constitucionales, ya que se ha agotado su competencia al respecto. De la misma manera, no podría el Presidente de la República dejar promulgar, por su sola voluntad, un proyecto de ley despachado por el Congreso que esté en conflicto con las nuevas normas de la Carta Fundamental.

En relación con estos criterios generales debemos señalar la discrepancia parcial del Profesor señor Silva, a juicio de quien los proyectos iniciados en moción que han cumplido ya su primer trámite constitucional, deben y pueden seguir tramitándose válidamente. Funda su opinión en el hecho de que estima que el derecho de iniciativa es sólo el resorte jurídico que pone en movimiento el proceso formativo de la ley que cumple plenamente su misión jurídica, desapareciendo para los efectos constitucionales, desde que la Cámara de origen se pronuncia sobre el proyecto.

Discrepó en forma esencial de estas conclusiones el Profesor señor Cumplido.

A su juicio, cada uno de los actos parciales de que consta el proceso formativo de la ley produce plenos efectos jurídicos y mantiene su validez aunque con posterioridad varíen las normas constitucionales bajo las cuales se formó. Si uno de los órganos que interviene en ese proceso desconociere la validez de uno de esos actos al tenor de las disposiciones constitucionales posteriores a su formación, estaría arrogándose facultades que no le competen e infringiendo el artículo 4º de la Constitución. En consecuencia, y por vía de ejemplo, la admisibilidad de una observación aditiva que contiene ideas extrañas a las fundamentales, del proyecto debe examinarse de acuerdo con la norma constitucional que estaba vigente en el momento en que el Presidente de la República ejerció su derecho. Similar conclusión sostiene respecto de las iniciativas parlamentarias recaídas en materias reservadas al Presidente de la República, que estén en actual tramitación en las Cámaras, o dicho no obsta al reconocimiento de que las nuevas normas constitucionales rigen "in actum", con la limitación de que la aplicación inmediata sólo procedería respecto de las materias legislativas en proceso de formación, a propósito de las cuales no se haya ya cumplido alguno de los trámites que la Constitución establece.

Sostuvo también el Profesor señor Cumplido que en la especie no se está frente a un problema de interpretación constitucional sino de vigencia o efectos en el tiempo de la nueva norma fundamental, en el que entraría en juego sólo el artículo 110 y la disposición transitoria que estableció que la Reforma Constitucional regiría recién a partir del 4 de noviembre de 1970. Este aspecto de sus opiniones, compartido también por el Honorable Senador señor García y por el Diputado señor César Fuentes, no pareció claro ni admisible al resto de vuestra Comisión Mixta, por las razones que exponemos a continuación.

Las normas que resuelven los conflictos de leyes en el tiempo no son meras reglas técnicas surgidas de la nada jurídica, sino el resultado de un delicado proceso de interpretación de la voluntad actual del Legislador o de la ley. Si bien en derecho privado esas reglas han llegado a tener una generalidad y fijeza suficientes para consagrarlas legislativamente —caso de la Ley de 7 de octubre de 1861, sobre efecto retroactivo de las le-

yes—, no acontece otro tanto en derecho público. En este ámbito, la labor de determinar si la nueva norma afectará o no situaciones producidas bajo la vigencia de la anterior, supone necesariamente un esfuerzo para desentrañar la voluntad constituyente. En el hecho y a mayor abundamiento, las propias normas constitucionales sobre vigencia requieren ser interpretadas, y esa interpretación debe fundarse en criterios propios y pertinentes al derecho público, y no en el mero transplante mecánico de las reglas aplicables en derecho privado. De esta manera, por ejemplo, será siempre fundamental y necesario, para resolver un problema de interpretación constitucional, aplicar criterios teleológicos, en cuanto encaminados a desentrañar la finalidad perseguida por el Constituyente y a hacer realidad la misma.

Precedente parlamentario.

Vuestra Comisión tuvo a la vista el precedente parlamentario producido con ocasión de la Reforma introducida el año 1943 al artículo 45 de la Constitución en materia de iniciativa parlamentaria. En esa oportunidad se introdujeron reformas que restringían dicha iniciativa, y a propósito de ellas el Presidente de la República consultó al Honorable Senado acerca de si estimaba o no como inexistente una parte de un proyecto de ley, ya despachado por el Congreso, que decía relación con materias que, en virtud de la Reforma, eran de la iniciativa exclusiva suya.

Estimó la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado (V. Anexo II) “que la Reforma Constitucional que, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución Política del Estado se entiende incorporada a su texto inmediatamente después ser promulgada, alcanza a todas aquellas iniciativas de ley de origen parlamentaria, cuyo proceso de formación no ha terminado a la fecha de la promulgación de la ley constitucional”. Al sustentar esta opinión tuvo presente “el hecho de que las leyes de derecho público rigen “in actum”, sin que pueda hacerse valer respecto de ellas la teoría de los derechos adquiridos o de las meras expectativas”. Absolviendo concretamente la consulta, la Comisión concluyó que “los proyectos de ley de origen parlamentario sobre asuntos que en virtud de la Reforma Constitucional están entregados a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, no pueden seguir tramitándose y si han sido ya despachados por el Congreso Nacional, no pueden ser promulgados en la parte en que contrarían los preceptos de la Reforma Constitucional.”.

Opiniones y acuerdos de vuestra Comisión Mixta respecto de los problemas planteados.

Para facilitar la resolución sobre los problemas planteados, vuestra Comisión Mixta acordó dividirlos en tres grupos:

1º—Los relativos a la validez de las iniciativas parlamentarias for-

muladas antes del 4 de noviembre en curso, recaídas en materias que, a partir de esta fecha, son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

2º—Los relativos a las indicaciones o modificaciones extrañas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, realizadas antes de la fecha recién citada, y

3º—Los relativos a las observaciones aditivas de ideas ajenas a las matrices o fundamentales del proyecto, formuladas antes de esta fecha. Seguiremos este orden al daros cuenta de nuestras resoluciones y acuerdos.

A.—Proyectos de ley iniciados en mociones, presentadas antes del 4 de noviembre en curso, relativas a materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

1º—La pregunta básica al respecto es la de si estos proyectos de ley conservan su valor y pueden seguir tramitándose con posterioridad a la fecha en que entró en vigencia la nueva norma constitucional que restringe la iniciativa parlamentaria en ciertas materias. No escapa al elevado criterio de los señores Diputados y Senadores que la respuesta a esta interrogante tiene valor general y se proyecta sobre todas las demás cuestiones planteadas. Ello explica que la mayor parte del debate suscitado en el seno de vuestra Comisión Mixta se centrara en este punto.

La mayoría de vuestra Comisión Mixta, formada por los Honorables Senadores señores Fuentealba, García, Irureta, Juliet y Luengo y los Diputados señores Arnello, Millas y Naudon, estimó que la nueva norma constitucional que restringe la iniciativa de los Parlamentarios en materia legislativa afecta a los proyectos de ley relativos a materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, presentados como mociones con anterioridad al 4 de noviembre en curso, y que dichos proyectos no pueden seguir tramitándose. Votaron en contra este criterio los Diputados señores Fuentes y Giannini.

El pronunciamiento mayoritario de la Comisión se basó, fundamentalmente, en el principio de la vigencia "in actum" de las leyes de derecho público, en especial de las de derecho constitucional, y en la no existencia, en este ámbito, de derechos adquiridos.

El principio de la vigencia "in actum" de ciertas leyes constituye casi una negación de la posibilidad de conflictos entre leyes que pretendan regir al mismo tiempo un mismo hecho. Se habla de efecto inmediato precisamente porque la ley nueva no admite, bajo ningún respecto, que mantenga su vigencia la ley antigua (Roubier, Paul, "e Droit Transitoire", pág. 11). La ley chilena sobre efecto retroactivo de las leyes aplica el principio en el artículo 24, especificando que "Las leyes concernientes a la substanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir". Haciendo una excepción expresa, y aceptable sólo por ese hecho, agrega que "los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

La circunstancia de que el principio de la vigencia "in actum" no admite sino excepciones expresas ha sido reiteradamente confirmada por

nuestro Legislador, como lo prueban las leyes que crean nuevos Juzgados o modifican la competencia de los existentes. En todos estos casos se ha hecho habitual el establecimiento de reglas especiales y expresas destinadas a impedir que las causas ya radicadas en un Tribunal preexistente deban pasar al conocimiento de los jueces a los cuales se otorga competencia por la nueva ley. Esto permite afirmar que el principio, salvo excepción expresa, tiene siempre valor absoluto e involucra que todo acto de derecho público aún no jurídicamente perfeccionado pasa a ser regido por la nueva ley.

Ahora bien, desde este punto de vista es necesario tener presente que una Constitución es, en esencia, una ley de leyes, es decir, un cuerpo normativo supremo que establece los órganos, competencias y procedimientos conducentes al establecimiento de la norma jurídica de categoría inferior, la que sólo tendrá validez y podrá regir, en principio, cuando en su generación se haya sometido estrictamente a las normas constitucionales.

También es obvio que en esta materia tiene un predominio absoluto, no susceptible de limitación o contradicción, la voluntad del Constituyente, en cuanto expresión directa del fundamento mismo del poder del Estado, es decir, del soberano. La voluntad del pueblo, expresada a través del órgano Constituyente constituido, puede modificar libremente en todo momento, tanto para el presente como para el pasado y el futuro, las reglas sobre establecimiento y validez del Derecho. Así, podrá, válidamente, suprimir un órgano del poder del Estado, modificar su competencia, variar los procedimientos a que se sujeta la expresión de su voluntad, etc. Y esas nuevas normas, por su substancia y naturaleza, regirán de inmediato, sin perjuicio de la excepciones que expresamente pudieren establecerse.

De lo anterior resulta que la institución típica del derecho privado denominada "derechos adquiridos", no sólo es ajena sino contradictoria en el ámbito del derecho público cuando éste se expresa a su más alto nivel. Así, por ejemplo, nadie podría sostener con visos de razón que una autoridad podría mantener sus atribuciones, facultades o derechos más allá del tiempo que el propio Constituyente determine en algún momento, en cuanto pudiera seguir ejerciéndolos respecto de actos suyos aún no finalizados al instante de la vigencia de la nueva norma constitucional.

En la especie, es evidente que el Constituyente ha querido poner término definitivo a la iniciativa parlamentaria en las materias que especifica el nuevo texto del inciso segundo del artículo 45 de la Carta Fundamental. Ello significa transformar ahora, y no después, en inconstitucionales las mociones parlamentarias respectivas. Concluir lo contrario significaría una doble contradicción: primero, postergar la real vigencia de la nueva norma constitucional por plazo indefinido, mucho más allá del 4 de noviembre de 1970, que fue lo querido por el Constituyente, y segundo, permitir la vigencia simultánea de dos ordenamientos constitucionales diferentes y contradictorios. Esto último significa, además, negar la vigencia "in actum" de la ley constitucional, en cuanto es de su esencia no permitir la subsistencia de la antigua.

Por otra parte, cabe tener presente que si, equivocadamente, se aceptara el criterio de que los proyectos a que se ha hecho referencia pueden seguir tramitándose en forma válida y llegar ellos a tener plena eficacia

jurídica, se produciría el absurdo de obligar a las Cámaras a pronunciarse sobre ellos en la misma forma en que fueron presentados, ya que los Parlamentarios no tendrían derecho a formular indicaciones, por tratarse de materias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La situación así generada no es asimilable a la que se produce respecto de los proyectos del Ejecutivo referentes a materias de su exclusiva incumbencia, porque en este último caso la restricción de la facultad de los Parlamentarios emana de una norma expresa, que establece una situación de privilegio en favor de uno de los órganos estatales que intervienen en el proceso de formación de la ley, por razones de política general que son de público conocimiento. Esas razones no pueden fundar la restricción de la iniciativa parlamentaria que se produciría en la situación supuesta al comienzo, lo que obliga a concluir que en tal caso se otorgaría gratuitamente y sin justificación —más que eso, contradiciendo el espíritu de la reforma—, una condición de privilegio al o los Parlamentarios autores de la moción respectiva.

Fundando su voto, el Diputado señor Naudón expresó que las normas permanentes y transitorias sobre vigencia de la última reforma constitucional no han hecho otra cosa que consagrar el principio de la vigencia "in actum" de esa reforma. Ahora bien, de acuerdo con el principio doctrinario de que las normas hermanéuticas del derecho común no tienen aplicación integral en la exégesis de las disposiciones constitucionales, en la cual debe predominar el criterio teleológico o finalista, debe tenerse presente que toda enmienda a la Carta Fundamental obedece a una necesidad social, y es conveniente que rija a la brevedad para poner fin a una situación que ha hecho imprescindible alterar el régimen anterior. La suprema razón de la necesidad social, de la conveniencia de todos, no deja cabida en materia constitucional a principios aplicables por esencia a las relaciones entre personas privadas y que sólo comprometen a éstas. En consecuencia, las nuevas normas constitucionales afectan a todo acto jurídico no terminado, sin que pueda alegarse la existencia en materia constitucional ni de derechos adquiridos ni de actos válidamente iniciados, que puedan sobrevivir a un nuevo ordenamiento constitucional que les es contrario, porque el interés supremo de la Nación está por encima de cualquier situación que pudiese ampararse en el juego de reglas dadas para la solución de conflictos entre disposiciones que reglan situaciones propias del derecho privado. Ello no significa dar retroactividad a la norma constitucional, la que rige y se impone sobre cualquiera situación preexistente, a menos que pueda subsistir por no estar en conflicto con la nueva norma. Por todas estas razones concluyó que no pueden seguir tramitándose los proyectos de ley iniciados en moción, que recaigan en materias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El señor Fuentealba expresó, a su vez, que estimaba necesario dejar constancia de que la consulta evacuada por la Comisión Mixta no afecta en modo alguno la competencia que sobre estas mismas materias tienen el Poder Ejecutivo y el Tribunal Constitucional. Señaló, en seguida, que participaba del criterio expuesto en la Comisión por el Profesor señor Jorge Guzmán Dinator en el sentido de que las normas constitucionales rigen "in actum" y que, en consecuencia, ninguna ley puede someterse

en su tramitación a otras normas que las vigentes al momento en que el órgano conoce y decide sobre la materia. A este respecto agregó que no compartía la tesis de que los actos parciales del proceso legislativo válidamente cumplidos antes del 4 de noviembre, deban seguir surtiendo efectos luego de haber entrado en vigencia un ordenamiento constitucional que modifica dicho proceso. A su juicio, la ley es un todo orgánico que, por encima de sus diferentes etapas, debe ser considerada como un todo, en cuanto no existirá sino una vez promulgada, según se desprende del inciso segundo del artículo 78 b) de la Carta Fundamental. Antes del acto promulgatorio, la ley es un germen de derecho y le es aplicable íntegramente la nueva norma constitucional. Al opinar así, no se da efecto retroactivo a la reforma constitucional, ya que lo que se pretende es aplicar de inmediato la reforma a proyectos aún no afinados y en ningún caso a los que ya son leyes. Aceptar un criterio contrario, agrega, llevaría al absurdo de permitir la vigencia simultánea de dos ordenamientos constitucionales diferentes, situación que sólo podría ocurrir cuando el nuevo texto constitucional hubiere hecho expresamente tal excepción. Por las razones expuestas votó negativamente la interrogante en discusión.

El Diputado señor Millas, fundando su voto también negativo, estimó que la claridad de la disposición pertinente conduce en forma necesaria a una tesis similar a la adoptada por el Senado en 1943, y que aceptar lo contrario sería sostener la supervivencia de la norma constitucional antigua. En virtud del principio de la supremacía constitucional, el proceso complejo de formación de la ley, hasta antes de su promulgación, debe regirse exclusivamente por la norma constitucional que esté en vigor al momento en que se adopta la decisión. En este sentido le parece muy claro que las iniciativas que no se ajustan al texto constitucional vigente deben ser declaradas inconstitucionales al momento en que se pronuncie sobre su admisibilidad cualquiera de las ramas del Parlamento, y en tal situación, ellas no podrán seguir tramitándose, debiendo entenderse que han perdido su valor. No está en juego un problema de retroactividad, ya que la nueva norma constitucional alcanza sólo a los proyectos en trámite, los que aunque hayan tenido valor conforme a la Constitución anterior, pierden su mérito por el cambio de ordenamiento jurídico, que no les reconoce valor.

El señor Luengo, que también votó negativamente la cuestión planteada, señaló que la Constitución Política del Estado, en virtud de su supremacía, es una norma a la que debe ceñirse estrictamente la totalidad de las leyes que se dicten y que, en consecuencia, los Poderes Públicos, obligados a someterse a sus disposiciones, no podrían dejar de aplicarlas sin violarlas. Por ello, cuando el Congreso debe pronunciarse sobre determinados proyectos de ley tiene que observar necesariamente los términos de la Carta Política vigente y rechazarlos si no se ajustan a sus normas. El principio indiscutido de que las leyes constitucionales rigen "in actum" obliga a concluir que, desde el momento en que entra en vigencia la Reforma Constitucional, no puede quedar en pie ninguna otra disposición que no sea aquella que ha entrado a regir. Por ello no puede sostenerse que conserven validez los proyectos presentados con anterioridad a la reforma, ya que ellos están en contradicción con las nuevas disposiciones

que los prohíben. Tal asignación de validez significaría prolongar los efectos de la antigua Carta Fundamental más allá de la fecha que la propia Reforma ha fijado para su vigencia, lo que contradiría el principio de la vigencia "in actum". A mayor abundamiento, agrega, una de las razones por las cuales postergó su propia fecha de vigencia, fue la de permitir en el lapso intermedio el despacho de las mociones parlamentarias a las que afectaba la restricción de iniciativa legislativa, en el claro entendido de que no podrían seguir tramitándose una vez que entrara en vigencia la reforma. Afirma estas conclusiones, según el señor Senador, el nuevo tenor de los artículos 48 y 53, que impone a las Cámaras la obligación de pronunciarse sobre la admisibilidad de las indicaciones u observaciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto en el momento mismo en que ellas son consideradas, obligación exigible en todo caso, cualquiera que haya sido el momento de presentación de esas indicaciones u observaciones.

El Honorable señor Irureta, fundando su voto también negativo a la cuestión planteada, estimó que en lugar de resolver que los proyectos a que se ha hecho referencia, presentados antes del 4 de noviembre, no pueden seguir tramitándose, sería más propio recomendar que ellos no deben seguir tramitándose. En efecto, por variadas razones es posible que un proyecto afectado de inconstitucionalidad por las razones en análisis, adquiera definitivamente el carácter de ley, sin que nadie pueda enervarla puesto que no se la impugnó oportunamente. En este caso, no quedaría otra vía para objetarla que el recurso de inaplicabilidad ante la Corte Suprema, sin que puedan las Cámaras o el Tribunal Constitucional pronunciarse al respecto. Frente a la cuestión planteada cree necesario hacer un distingo, ya que a su juicio hay dos clases de iniciativas, presentadas antes del 4 de noviembre, cuya constitucionalidad pueda ser puesta en duda por las razones en estudio: unas, aquellas cuya tramitación ha terminado en el Congreso, caso en el cual conservan su pleno valor, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para ocurrir ante el Tribunal Constitucional antes de su promulgación, y otras, las que no han sido aún desechadas por el Congreso. Estas últimas, claramente, no deben seguir tramitándose, a menos que el Ejecutivo valide su tramitación anterior y subsiguiente mediante el otorgamiento expreso de patrocinio.

El señor Arnello, que también votó negativamente, consideró necesario insistir en el criterio ya sustentado por el señor Fuentealba, en el sentido de que la ley se entiende definitivamente tramitada sólo al instante de quedar afinado el acto promulgatorio, de manera que la aplicación de la nueva norma constitucional a los proyectos que se encuentran en estadios anteriores no importa en caso alguno aplicar retroactivamente la Reforma Constitucional. Agrega que, no obstante haber sido válidas las actuaciones de los parlamentarios o del Presidente de la República al momento de presentar una moción o de formular una observación, la actuación posterior de los parlamentarios al conocer y pronunciarse sobre esas materias, debe sujetarse al texto imperativo del texto constitucional nuevo y distinto, porque de ello depende la validez y constitucionalidad de su propio proceder.

El señor García, al fundamentar su voto negativo, expresó que, a su juicio, no existen en este caso disposiciones oscuras que aclarar en el texto de la Carta Fundamental, por lo que en la especie no se está en presencia de un problema de interpretación de ley ni es necesario buscar la finalidad de ella, puesto que no se trata de armonizar disposiciones legales que tienen diferentes maneras de aplicarse. La labor de la Comisión se reduce al problema de saber cómo se aplica una disposición que ordena que desde una fecha cierta comenzó a regir una nueva norma constitucional. Señala que cada vez que le corresponda actuar al órgano colegiado formador de la ley, debe aplicar la Constitución Política vigente, y es en ese momento cuando debe cumplir el mandato de la Carta Fundamental, de la ley y del reglamento. Por consiguiente, un proyecto presentado con anterioridad al 4 de noviembre de 1970 que contiene materias de aquellas que ahora le corresponden al Presidente de la República, debe ser declarado inadmisibles por el Presidente de la Comisión o de la Cámara respectiva, sin perjuicio de que se comunique al Jefe del Estado este rechazo a fin de que, si lo estima necesario, le otorgue el patrocinio constitucional pertinente. El señor García anota que es válida la tramitación que pudo tener el proyecto de ley en las condiciones existentes hasta el 4 de noviembre; pero que al aplicar las disposiciones ahora vigentes de la Constitución, hay que partir de la base de que ellas son diferentes a las establecidas cuando el proyecto en tramitación comenzó a tratarse en las Cámaras.

A su juicio, se justifica lo anterior por cuanto los términos de la Reforma y los plazos de vigencia disponen perentoriamente cuándo se deben aplicar sus normas. Además, señala el señor García, no existen derechos adquiridos en las tramitaciones, ya que no tiene "derecho a la tramitación". La ley no produce efectos jurídicos mientras no esté promulgada de acuerdo con la Constitución Política del Estado y, por consiguiente, mientras esté pendiente su tramitación, nadie puede arrogarse derechos para tramitar de determinada manera una iniciativa legal. Señala, por vía de ejemplo, que pudieron existir proyectos presentados con anterioridad a las Reformas de los años 1925 y 1943, pero al momento que la respectiva Cámara los hubo de tratar debió aplicar la disposición constitucional vigente en ese instante.

A su juicio, los proyectos presentados con anterioridad a la reforma constitucional deben seguir tramitándose hasta el instante mismo en que el Reglamento de la respectiva Corporación ordene a la Comisión o Sala pronunciarse a su respecto y es en aquel momento cuando se debe aplicar la Constitución Política. Señala que no es la intención de la Comisión Mixta interpretar la vigencia de la norma en el sentido de que todos los proyectos presentados con anterioridad a la reforma deben archivarse, sino que la Constitución debe aplicarse en el instante mismo en que las Cámaras se vean abocadas a resolver el problema.

A su juicio, esta reforma debe regir "in actum" porque los términos de la ley no admiten que tenga una vigencia distinta. Advierte que no todas las disposiciones de la Carta Fundamental tienen este tipo de vigencia perentoria. Existen otras reformas cuyas disposiciones son de carácter facultativo y como son de esa naturaleza no tienen este tipo de vigencia.

Por ejemplo, la ley promulgatoria dispone, en sus artículos transitorios, después de haber establecido que las reformas regirán a partir del 4 de noviembre de 1970, que la ley podrá reglamentar la aplicación de las normas a que se refieren los incisos agregados al artículo 51 de la Carta; pero añade que las disposiciones de esa ley no prevalecerán sobre las que al respecto establezca cada Cámara en su respectivo reglamento. De manera que en este caso se ha entregado a la ley y a los reglamentos internos de las Cámaras la forma de aplicar la disposición del artículo 51 que trata de la formación de las Comisiones Mixtas, pero, si en este momento se forman Comisiones de esa naturaleza para el estudio de un proyecto determinado, no se vulnera la Constitución Política del Estado.

El señor García resume su pensamiento en la siguiente forma:

1.—No hay disposiciones oscuras que aclarar en el texto constitucional, de manera que no es necesario recurrir al espíritu de sus normas o a la doctrina para resolver la consulta.

2.—El objeto de la consulta es determinar la manera en que debe trabajar el Parlamento para aplicar disposiciones concretas de la Carta Fundamental. Estima que el Congreso debe aplicar el nuevo texto constitucional en el momento que le corresponde hacerlo al Presidente de la Comisión, al de la Cámara respectiva o a la Sala de la Corporación cuando tenga que pronunciarse sobre la admisibilidad de alguna iniciativa. Señala que le parece importante aclarar que no es el proyecto de ley o los vetos en su totalidad los que deben ser declarados contrarios a la Constitución, sino que lo serán las disposiciones contenidas en ellos puesto que pueden existir materias incorporadas a esas iniciativas que no vulneran la Carta Política y, por consiguiente, pueden ser objeto de algún pronunciamiento por la Sala correspondiente.

3.—No existen en las tramitaciones derechos que se adquieran. Los hay de otra especie, como los que se incorporan al patrimonio y, en derecho público, los que tiene la Autoridad cuando en el ejercicio de ella realiza una actuación válida de acuerdo con la ley que la rigió; pero, a su juicio, el Presidente de la República no tiene derecho a hacer regir una Constitución Política durante todo el tiempo que crea prudente, asilándose en que el veto o disposición fue presentada con anterioridad al 4 de noviembre.

Por este motivo señala que su opinión es que los proyectos presentados al Congreso con anterioridad al 4 de noviembre de 1970 deben seguir tramitándose hasta el instante en que le corresponda pronunciarse a la respectiva Corporación, momento en el cual deberá aplicar de inmediato la Constitución vigente. De esta manera, no deben aplicarse las normas antiguas, sino las nuevas disposiciones constitucionales, en la oportunidad que los reglamentos señalan cuando una disposición presentada al Congreso deba ser declarada inconstitucional.

El Honorable Senador señor Juliet, fundando su voto negativo, manifestó que concordaba plenamente con el planteamiento del Diputado señor Naudon y que le parecía fuera de discusión el principio de la vigencia "in actum" de la Reforma Constitucional.

El señor Fuentes, don César, fundando su voto afirmativo, expresó textualmente:

“El problema que plantea la aplicación de las nuevas normas procesales para la formación de la Ley que establece la Reforma Constitucional, contenidas en la Ley 17.284, cuya vigencia se estableció a partir del 4 de noviembre de 1970, es típicamente de aquellos que se abordan en la doctrina con el nombre de “El efecto de la ley en relación al tiempo”. En consecuencia, debemos hacer un esfuerzo por dilucidar primero esta cuestión y en caso necesario solamente considerar con posterioridad los problemas de interpretación, que pertenecen a otra categoría de materias.

La doctrina generalmente aceptada es que las leyes de derecho público son de efecto inmediato en relación al tiempo de su aplicación. Esto quiere decir que, las leyes de derecho público ejercen sus efectos desde su entrada en vigencia y no con anterioridad. Frente al caso que nos preocupa de la Reforma Constitucional, debe reconocerse que existen dos leyes sucesivas que tienen diferentes fechas de aplicación. Hasta el 4 de noviembre la ley antigua había regido la situación jurídica creada durante su vigencia y los efectos jurídicos producidos tienen plena validez y no pueden ser cuestionados. A partir del 4 de noviembre la nueva ley se adueña de la situación jurídica válidamente producida hasta esa fecha, la que quedará sujeta a las normas procesales establecidas por ella en todas sus partes su valor.

Pudiera sostenerse —a nuestro juicio equivocadamente— otras dos soluciones posibles, que bosquejaremos de inmediato.

Una de ellas consistiría en afirmar que la Reforma Constitucional vigente a partir del 4 de noviembre regirá la situación jurídica producida hasta esa fecha en conformidad con las normas antiguas aboliendo los efectos producidos cálidamente en el pasado. Esta tesis, aunque no lo diga expresamente, estaría dando efecto retroactivo a la Reforma Constitucional. Nuestros tratadistas están contestes que en derecho público no existe retroactividad, porque los derechos establecidos en él se expresan en el ejercicio de la autoridad, que se agota cada vez que se hace uso de ella. Sin embargo, si se sostiene que el acto legislativo, por no estar completo a la época de la Reforma Constitucional, pierde su eficacia en todo aquello que procesalmente no se conforme con la nueva ley, no se hace otra cosa que dar efecto retroactivo a la modificación de la Carta Fundamental.

La otra de las soluciones que podría sostenerse —a nuestro juicio equivocadamente— es que existirían dos leyes paralelas rigiendo situaciones jurídicas originadas en épocas distintas. Las situaciones jurídicas originadas en la ley antigua continuarían rigiéndose por ella hasta su conclusión y las originadas durante la ley nueva lo serán durante toda su tramitación. Esta tesis significa dar primacía a la antigua ley y es lo que en doctrina se conoce como supervivencia de la ley.

A nuestro juicio todo el problema planteado y que debe informar la Comisión Paritaria se resuelve con la tesis de que las leyes de derecho público tienen efecto inmediato y que este efecto tiene el alcance que precedentemente señalamos. Analicemos a la luz de esta doctrina todas las cuestiones planteadas en la consulta.

Se pregunta si pueden seguir tramitándose los proyectos iniciados en moción, cuyo contenido son materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República a partir del 4 de noviembre.

La respuesta es indudablemente afirmativa si estos proyectos fueron válidamente iniciados con anterioridad al 4 de noviembre de 1970.

Otra cuestión que vale la pena analizar por sus alcances prácticos es que una moción o mensaje deja de ser tal y se transforma en proyecto de la Cámara o del Senado una vez que haya sido aprobado por una de estas dos ramas. En consecuencia ya no puede hablarse de mensaje o moción sino de proyecto de una de las ramas o de las dos ramas del Congreso Nacional y son irrelevantes frente a él las nuevas disposiciones constitucionales.”.

Por las razones expuestas vota que sí pueden seguir tramitándose los proyectos presentados antes del 4 de noviembre y que conservan en todas sus partes su valor.

El señor Giannini votó afirmativamente la consulta en el entendido que los proyectos de ley presentados con anterioridad al 4 de noviembre de 1970 pueden seguir tramitándose válidamente y conservan su valor. Señaló que no comparte las afirmaciones de los Parlamentarios que consideran la vigencia “in actum” de las disposiciones constitucionales como una tesis que no necesita de una clarificación. Cree conveniente comparar el principio de la vigencia “in actum” con aquél contemplado en el Código Civil que dispone que la ley no tendrá jamás efecto retroactivo. Señala que siendo tan clara esta expresión es, a su vez, tan obscura que en el fondo ha dado motivo a una infinidad de teorías debatidas desde su origen hasta nuestros días.

El señor Diputado sostiene que las afirmaciones de que la ley rige “in actum” y que sus normas tienen vigencia a partir del 4 de noviembre, no solucionan el problema de fondo, ya que ellas no han determinado el valor de los actos que se han llevado a efecto con anterioridad a la época de vigencia de la nueva norma.

Se ha resuelto —a su juicio contradictoria e inaceptablemente desde un punto de vista jurídico— que los actos realizados válidamente antes del 4 de noviembre bajo la vigencia de las normas de la Constitución anterior son válidos, pero que al aplicar la nueva Constitución ellos no tienen efecto. Decir que los actos realizados con anterioridad a la vigencia de la nueva Constitución no surten ningún efecto significa restarle eficacia a esos actos y, en consecuencia, al acto mismo de formación de la ley. En tal situación, estimó que se le da efecto retroactivo a la norma fundamental, ya que se aplica a situaciones realizadas válidamente antes de su vigencia. Se ha dicho, señaló SS., que la Constitución no acepta se tramiten observaciones del Ejecutivo que no digan relación con la materia fundamental del proyecto primitivo y que, por lo tanto, cuando el Congreso deba pronunciarse sobre ellas no las podrá admitir aun cuando hayan sido válidas al momento de su formulación. O sea, se acepta la posibilidad de que el Presidente de la República válidamente haya hecho uso, bajo la vigencia de la Constitución anterior, del derecho de veto, pero se sostiene que el Congreso deberá pronunciarse sobre ellas bajo el imperio de la nueva Carta Política y deberá en este caso aplicar la norma del ar-

título 53 que prohíbe cierto tipo de observaciones. Sostener que un acto es válido al momento de emitirse pero ineficaz cuando el Congreso se pronuncie, es, a juicio del señor Diputado, sentar una doctrina equivocada, que deslinda en la arbitrariedad o en la resolución antojadiza que vulnera los principios generalmente aceptados del Derecho.

Estimó que la tesis de la mayoría es arbitraria ya que si el Presidente de la República antes de la vigencia de la nueva Constitución formuló una observación, al Congreso le habría bastado retrasar su pronunciamiento para que ella tuviera una tramitación u otra, ya que si la tramitaba antes del 4 de noviembre la debía admitir y si lo hacía después era ineficaz su pronunciamiento. Es decir, del pronunciamiento de una autoridad adoptado en forma arbitraria depende que un acto realizado por otra valga o no valga, situación inconsecuente y absurda. A su juicio, el acto vale porque era legítimo cuando se planteó y no porque otra autoridad le dé o le reste valor según sea la época en que se pronuncie sobre él.

Estimó que la ley se forma a través de un proceso complejo en que ningún trámite es más importante que otro, de manera que cada acto se entrelaza y uno con otro coadyuvan a obtener el resultado final que es el de su promulgación. Entendido así el proceso de formación de la ley, los actos válidamente realizados bajo la vigencia de una Constitución deben seguir teniendo validez y producir sus efectos. Si a un acto se le extirpan todos los efectos que es capaz de producir, en el fondo se le está restando validez al acto mismo, lo que significa que a la Constitución nueva se le ha otorgado efecto retroactivo porque regiría actos producidos con anterioridad a su vigencia.

Concluyó opinando que, por lo expuesto, el Congreso no tiene otra posibilidad jurídica que seguir tramitando los proyectos en que recayeron actuaciones válidamente realizadas antes del 4 de noviembre de 1970; pero que, sin embargo, la tramitación futura deberá ceñirse a la Constitución vigente. De tal modo, si a algún proyecto pendiente se le han formulado indicaciones ahora prohibidas, pero válidas en el tiempo en que se formularon, debe continuar su tramitación, sin que se le puedan presentar, bajo la vigencia de la nueva Constitución, indicaciones o vetos que la norma vigente no admita. Pero, insistió, las actuaciones ya realizadas válidamente bajo el imperio de la Constitución que las regía cuando se manifestaron dichos actos, mantienen su validez, porque de lo contrario la Reforma Constitucional operará con efecto retroactivo.

Resuelta esta primera y principal cuestión, vuestra Comisión Mixta se avocó a la resolución de otras de carácter derivado, en los términos que siguen:

2º.—¿Si la moción se encuentra meramente presentada en la Cámara de Origen y no ha sido objeto de tramitación alguna, o ha sido tramitada sólo parcialmente, quién y en qué forma y oportunidad debe pronunciarse al respecto?

Sentado el principio de que estas iniciativas, presentadas antes del 4 de noviembre, han pasado a ser inconstitucionales por referirse a mate-

rias de la incumbencia exclusiva del Presidente de la República, por lo cual no pueden seguir siendo tramitadas válidamente, vuestra Comisión Mixta concluyó, por unanimidad, que dicha inconstitucionalidad debe ser declarada, de acuerdo con los respectivos reglamentos, por la primera autoridad llamada a tomar conocimiento y resolución sobre el proyecto de que se trate. Esta autoridad podrá ser un Presidente de Comisión o el Presidente de la Cámara, o, según el caso, la respectiva Comisión o Sala.

3º—¿Si el proyecto, cumplido su primer trámite constitucional, se encuentra pendiente, en segundo trámite, ante la Cámara Revisora, quién y en qué forma y oportunidad debe declarar su inconstitucionalidad?

El Honorable Senador señor Pablo, presente en esta parte del debate, y el Diputado señor Fuentes, don César, estimaron que, de acuerdo con los precedentes invariables sentados al respecto, la Cámara Revisora no podría declarar inconstitucional un acto legislativo que, a juicio de la Cámara de Origen, es constitucional. Agregó el señor Fuentes que en este caso no cabe aplicar el criterio general sentado respecto del punto primero, porque lo que se encuentra en tramitación no es ya una simple moción o iniciativa parlamentaria, sino el proyecto de ley de una rama del Congreso.

La mayoría de vuestra Comisión opinó, sin embargo, que en este caso debe aplicarse el mismo criterio sustentado en el número anterior, es decir, que la primera autoridad llamada a conocer y decidir sobre el proyecto, en conformidad al respectivo reglamento, debe declarar la inconstitucionalidad del proyecto. Como lo expresaron los Diputados señores Millas y Naudon, no es admisible sostener que, en la especie, desconociendo los precedentes parlamentarios, una Cámara rectifica el criterio constitucional de la otra. Esto último podría ocurrir sólo cuando ambas interpretan y aplican una misma disposición constitucional a una materia determinada. Pero lo que en el caso que se analiza acontece es que la Cámara Revisora, obligada a erigirse por una nueva norma constitucional, aplica en el hecho una regla distinta de aquélla a que se ciñó la Cámara de Origen y es absolutamente lógico suponer que el criterio de esta última habría sido distinto que el que adoptó conforme a la norma constitucional antigua.

Vuestra Comisión estimó necesario, sin embargo, que en los casos en que sea un Presidente de Comisión quien haga la declaración de inconstitucionalidad, el asunto sea remitido a la Sala respectiva para su conocimiento.

4º—¿Si el proyecto se encuentra en tercer trámite constitucional, u otro posterior, cuál debe ser el criterio de la Cámara respectiva con relación a las modificaciones de origen parlamentario que incidan en materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República?

Con los votos en contra de los Diputados señores Fuentes, don César, y Giannini, vuestra Comisión Mixta estimó que, al igual que en los dos números anteriores, la primera autoridad llamada a conocer y resolver sobre el problema de inconstitucionalidad, de acuerdo con el respectivo reglamento, debe hacer la declaración respectiva.

5º—¿Si el proyecto se encuentra en tercer trámite constitucional u otro posterior y se ha producido acuerdo entre ambas Cámaras sobre disposiciones de origen parlamentario que inciden en materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, puede reabrirse debate sobre ellas en el respectivo trámite?

En este caso, a diferencia de los anteriores, se supone que se ha puesto término a la discusión entre las Cámaras acerca de la disposición cuestionable, y que ambas se han puesto de acuerdo en un determinado texto. La unanimidad de vuestra Comisión Mixta estimó que en tal hipótesis se encuentra terminada la tramitación de la disposición respectiva y agotada, por tanto, la competencia de las Cámaras para pronunciarse a su respecto. En estas condiciones, ninguna de ellas podrá reabrir debate para declarar la inconstitucionalidad del precepto, por impedirselo el artículo 4º de la Carta Fundamental. En consecuencia, la materia se convertirá en ley, a menos que órganos distintos del Congreso planteen, en otra forma y ámbito, el problema de su inconstitucionalidad.

6º—¿Si el proyecto se refiere también a materias en que cabe la iniciativa parlamentaria, qué predicamento debe adoptarse?

Por unanimidad, vuestra Comisión Mixta estimó que, en cuanto puedan subsistir independientemente, deben mantenerse y continuar en tramitación aquellas partes de los proyectos de origen parlamentario relativas a materias en que los Diputados y Senadores siguen manteniendo derecho de iniciativa.

7º—¿La inclusión de un proyecto iniciado en moción, en la Legislatura Extraordinaria convocada por el Presidente de la República, puede considerarse como patrocinio tácito del mismo?

También por unanimidad vuestra Comisión concluyó que el acto por el cual el Presidente de la República pone en ejercicio, respecto de las materias correspondientes, su exclusivo derecho de iniciativa, reviste por su importancia, naturaleza y solemnidades un carácter único y distinto, y que no es dable suponer una manifestación de voluntad en tal sentido a propósito del ejercicio de otras facultades constitucionales concernientes al proceso de formación de la ley. Por estas razones, no es dable atribuir a la inclusión de una moción parlamentaria en una Legislatura Extraordinaria el efecto de un patrocinio tácito.

8º—¿Las observaciones parciales hechas por el Presidente de la República a proyectos iniciados en moción, pueden considerarse como un patrocinio tácito de las disposiciones no observadas del proyecto?

La unanimidad de vuestra Comisión Mixta concluyó por las mismas razones anotadas en el número anterior, que en el caso del epígrafe no es dable atribuir a las observaciones otro efecto que el que les es natural y obvio, de modo que las disposiciones no observadas, en cuanto hayan requerido patrocinio constitucional y no lo hayan obtenido, mantendrán su carácter virtualmente inconstitucional.

9º—¿Las observaciones parciales, de carácter supresivo, sustitutivo o aditivo, pueden considerarse como un patrocinio tácito de las disposiciones en que inciden?

En este caso, a diferencia del anterior, el problema planteado es determinar si puede considerarse como patrocinio tácito de una disposición

el acto por el cual el Ejecutivo observa un artículo determinado que, por su materia, requería patrocinio constitucional del Presidente de la República.

Al resolver sobre estos puntos, latamente debatidos, vuestra Comisión estimó necesario sentar en forma previa los siguientes hechos: primero, no está en juego la constitucionalidad de las observaciones en sí. Se supone que todas ellas son pertinentes al proyecto; segundo, se trata, además, de observaciones formuladas con anterioridad al 4 de noviembre y que se encuentran pendientes, en alguno de sus trámites, ante el Congreso Nacional; tercero, aunque en estos casos lo que se discute y vota es la observación, el Congreso, a propósito de votar la insistencia, puede verse abocado a reiterar la aprobación de la disposición misma que ha sido vetada, la que se supone virtualmente inconstitucional por no tener patrocinio del Presidente de la República, y cuarto, al resolver sobre el particular, las Cámaras no pueden aparecer ejercitando derechos dife- dentes y superiores a los que tendrían durante la consideración del proyecto, en sus trámites constitucionales ordinarios, como resultaría de reconocerles la facultad de insistir en la aprobación de disposiciones de origen parlamentario que, requiriendo para su validez patrocinio presidencial, no lo han tenido.

Opinó el señor Luengo que, por las mismas razones dadas en los dos números anteriores, no es admisible que exista en estos casos patrocinio tácito de las disposiciones vetadas. Siendo así, y salvo el caso de que medie un patrocinio expreso, el Congreso se encontrará normalmente en la imposibilidad de votar la insistencia de la disposición observada. Por ello, en un orden lógico, debería primero decidirse la cuestión de la inconstitucionalidad de la disposición, de manera que sólo se pondría en votación el veto si dicha cuestión se resuelve en sentido negativo. De otro modo, a su juicio, no debería votarse ni el veto ni la disposición vetada.

El señor García, en cambio, estimó que el Congreso está constitucionalmente obligado a decidir, primero que nada y directamente, sobre las observaciones formuladas por el Ejecutivo. Rechazando la idea de que pudiera existir en estos casos un patrocinio tácito, agregó que, a su juicio, sólo en las situaciones en que se produjere el rechazo de la observación se plantearía un problema de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a si el Congreso podrá insistir válidamente o no en la disposición vetada. Opinó que esa insistencia sería posible sólo en los casos de observaciones sustitutivas en que la disposición aprobada por el Congreso es de efectos cuantitativos inferiores a los propuestos por el Ejecutivo por la vía de la observación. En los demás casos, sin embargo, y ante el imperativo de dar al proyecto observado la tramitación constitucional que corresponde, la Mesa debería advertir que se está frente a una disposición inconstitucional por vicios en su iniciativa y que ella no debe ser objeto de insistencia.

Vuestra Comisión Mixta, al decidir sobre las cuestiones planteadas, las consideró separadamente, de acuerdo a la naturaleza de la observación.

En el caso de las observaciones supresivas de un artículo o de parte de un artículo, resolvió, con los votos favorables de los señores Senadores Fuentealba, García e Irureta y de los Diputados señores Arnello y Fuen-

tes, y los votos en contra de los Senadores señores Juliet y Luengo y de los Diputados señores Millas y Naudon, que debe ponerse en votación, primeramente, la observación, en lugar de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la disposición vetada.

A continuación, y supuesto el caso de que la observación fuere rechazada, concluyó, siguiendo la opinión sustentada por el señor García, que la Mesa respectiva deberá advertir que la disposición no puede ser objeto de una votación de insistencia, por ser inconstitucional. Sin embargo, deberá procederse a esa votación en caso que, pèse a la advertencia, así se pida por los señores Parlamentarios. Los señores Fuentes y Luengo discreparon de esta parte del acuerdo. A juicio de ambos, una vez rechazada la observación, lo único que procede es dar a la cuestión la tramitación constitucional correspondiente, debiendo, en todo caso, y simplemente, votarse la insistencia.

El señor Fuentes opinó, además, que la solución de los problemas en análisis debería encontrarse en la resolución previa del asunto por parte del Tribunal Constitucional recién creado, autoridad que aparece como la más apropiada y competente para conocer de situaciones como la de la especie. A este respecto cabe advertir que, según opinión de la mayoría de vuestra Comisión Mixta, la insistencia que pudiere producirse en el caso de una disposición inconstitucional por vicios en su iniciativa, podría aún ser sometida precisamente al Tribunal Constitucional, en alguna de las formas previstas en la letra a) del Art. 78 b).

En seguida, vuestra Comisión Mixta consideró el caso de las observaciones sustitutivas. Sobre el particular, aceptando la opinión sustentada por el diputado señor Arnello, concluyó que, atendido el hecho de que el Congreso no tiene facultad para insistir en la disposición observada, no cabe otra solución jurídica que la de aprobar el veto sustitutivo correspondiente. Este acuerdo se adoptó con el voto en contra del señor Fuentes y la abstención del señor Luengo.

Finalmente, estimó que la votación de las observaciones aditivas, en las condiciones supuestas en este número, no plantea problema alguno de la índole de los aquí examinados.

B.—Indicaciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Como se expresó, de acuerdo con el nuevo texto del artículo 48, no se admitirán en caso alguno las modificaciones o correcciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

1.—¿Pueden seguir tramitándose, válidamente, las indicaciones de esta especie formuladas con anterioridad al 4 de noviembre?

Aplicando los criterios aprobados al resolver sobre los puntos 1º y 2º de la letra anterior, la mayoría de vuestra Comisión concluyó que estas indicaciones han pasado a ser inconstitucionales, que ellas no pueden seguir tramitándose y que el pronunciamiento al respecto deberá adoptarse por la primera autoridad y en la primera oportunidad en que, de acuerdo con el reglamento de la respectiva Cámara, ella deba tomar co-

nocimiento y decidir sobre el proyecto en que incidan esas indicaciones.

Votó en contra de este acuerdo el Diputado señor Fuentes, don César, quien, reiterando el criterio asentado por el mismo en la discusión de los puntos a que se ha hecho referencia, estimó que esas indicaciones son válidas y deben seguir tramitándose.

2º—¿Si las indicaciones fueron aprobadas por la Cámara Revisora, qué predicamento y cómo debe adoptarse en el tercer trámite?

La cuestión planteada supone que en segundo trámite de un proyecto, en la Cámara Revisora, se han formulado indicaciones, de cualquier origen, ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto; que estas indicaciones han sido aprobadas por la Cámara Revisora y que, formando parte del proyecto, penden de la consideración, en tercer trámite, de la otra Cámara. Otro supuesto general es que todos estos hechos se han producido antes del 4 de noviembre.

La mayoría de vuestra Comisión Mixta estimó que en la Cámara ante la cual se cumple el tercer trámite debe declararse, en conformidad al respectivo reglamento, la inconstitucionalidad de las disposiciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto introducidas durante el segundo trámite. Votó en contra de este acuerdo el Diputado señor Fuentes, según el cual las indicaciones, una vez despachadas por la Cámara Revisora, han dejado de ser tales y son parte del proyecto, careciendo de relevancia a su respecto la Reforma Constitucional. Sobre el particular, cabe tener presente que el artículo 48 nuevo se refiere explícitamente a las “adiciones o correcciones” que se puedan introducir tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, lo que supone prohibir no sólo las indicaciones que internamente se formulen, sino imponer a la Cámara de Origen la obligación de desechar las modificaciones de ese carácter que la Cámara Revisora introduzca a sus proyectos.

Sin embargo, si la Cámara Revisora aprueba materias extrañas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto introducidas por la propia Cámara de Origen, en el tercer trámite, agotada ya la competencia de ambas ramas al respecto, no podrá reabrirse debate sobre la disposición.

3º—¿Son aplicables estos criterios en los casos de proyectos que constan de dos o más ideas matrices o fundamentales, independientes entre sí?

Vuestra Comisión Mixta admitió la posibilidad de que, en el hecho, un proyecto sea iniciado, por moción o mensaje, conteniendo dos o más ideas matrices o fundamentales, independientes entre sí, lo que importa admitir de que un proyecto nazca como “misceláneo”. Ello hace recomendable que los reglamentos de las Cámaras contengan disposiciones como el actual artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados, destinados a cumplir el propósito del Constituyente en orden a asegurar la unidad de los proyectos.

En casos como el supuesto no cabe otra solución, a juicio unánime de vuestra Comisión Mixta, que considerar como ideas matrices o fundamentales las varias y distintas contenidas en la iniciativa correspondiente, debiendo admitirse solamente aquellas indicaciones que tengan relación directa con esas ideas matrices.

Sobre el particular vuestra Comisión Mixta estimó conveniente sugeriros que recomendéis que los informes recaídos en toda iniciativa, en su primero y segundo trámites, especifiquen cuál o cuáles son las correspondientes ideas matrices.

C.—*Observaciones aditivas de ideas ajenas a las matrices o fundamentales del proyecto.*

1º—¿Pueden seguir tramitándose estas observaciones?

Como es obvio, la pregunta está referida a observaciones de esa naturaleza formuladas con anterioridad al 4 de noviembre en curso.

Aplicando una vez más el criterio sentado al resolver el punto 1º de la letra A, la mayoría de vuestra Comisión Mixta estimó que este tipo de observaciones han pasado a ser inconstitucional, y no puede seguir tramitándose. Cabe reiterar aquí todas las razones dadas en la oportunidad a que se ha hecho referencia, que afirman la vigencia "in actum" de las nuevas normas constitucionales, respecto de todos los proyectos, indicaciones u observaciones cuya tramitación esté aún pendiente.

Votó en contra de este acuerdo el Diputado señor Fuentes, don César, quien reiterando criterios ya sostenidos por el mismo, estimó que si las observaciones fueron válidamente formuladas antes del 4 de noviembre, conservan su validez y deben seguir siendo tramitadas en forma normal. Proceder de otra manera sería anular un acto por causales inexistentes a la fecha de su nacimiento, importaría romper la organicidad y continuidad del ordenamiento jurídico y pondría en tela de juicio la seguridad jurídica.

2º—¿Si la observación no ha cumplido su primer trámite constitucional, quién y cómo debe pronunciarse al respecto?

Vuestra Comisión Mixta estimó que la declaración de inconstitucionalidad de estas observaciones debe ser hecha por la primera autoridad y en la primera oportunidad en que, de acuerdo con el reglamento respectivo, ella tome conocimiento y deba decidir sobre el proyecto en que inciden las observaciones.

3º—¿Si la observación se encuentra en segundo trámite constitucional, quién y cómo debe pronunciarse al respecto?

En opinión del Diputado señor Fuentes, si la observación ha cumplido su primer trámite constitucional con anterioridad al 4 de noviembre en la Cámara de Origen del proyecto, y pende, en segundo trámite, de la consideración de la otra Cámara, esta última, de acuerdo con los precedentes parlamentarios, no tiene facultad para calificar el criterio de constitucionalidad ya tácitamente sentado por su congénere. Admitir que en el segundo trámite pudiese declararse inconstitucional una observación que la otra rama legislativa consideró constitucional, importa arrogarse atribuciones extraconstitucionales e introducir un factor de perturbación entre las relaciones entre ambas Cámaras.

El señor Millas rebatió esta opinión haciendo notar que en este caso no se trata de que una Cámara rectifique el criterio constitucional de la

otra. La Cámara ante la cual se cumple el segundo trámite de la observación está, al momento de pronunciarse sobre ella, bajo el imperio de una norma constitucional distinta de la que tuvo en vista la Cámara de Origen, y está por tanto obligada a someterse, a cumplir y a hacer cumplir la Constitución Política vigente. Si no declarara la inconstitucionalidad de una observación como la especificada, infringiría la Carta Fundamental. A este respecto, está en la misma situación que la Cámara de Origen frente al Presidente de la República, cuando aquella, en el primer trámite, rechaza observaciones como las que se analizan. En ambos casos, la declaración de inconstitucionalidad se hace no con relación a una misma norma constitucional, sino como consecuencia de estar obligado el órgano a aplicar una norma constitucional nueva y distinta.

La mayoría de vuestra Comisión, compartió el criterio expuesto por el señor Millas, estimando que en el segundo trámite debe declararse la inconstitucionalidad de la observación aditiva de ideas ajenas a las matrices o fundamentales del proyecto, y que esta declaración debe ser hecha por la primera autoridad y en la primera oportunidad en que, de acuerdo con el Reglamento respectivo, ella tome conocimiento y deba decidir sobre el proyecto en que incidan las observaciones.

4º—¿Para declarar la inconstitucionalidad de estas observaciones, debe estarse a su presentación formal o a su efecto sustantivo, como en el caso de una observación sustitutiva que en realidad se limita a adicionar el proyecto?

A juicio unánime de vuestra Comisión Mixta, deberá estarse, para resolver sobre el particular, al efecto sustantivo de la observación.

Sala de la Comisión, a 23 de noviembre de 1970.

Acordado en sesiones de fechas 12, 13, 17 y 18 de noviembre en curso, con asistencia de los Honorables Senadores señores Fuentealba (Presidente), García, Irureta, Juliet (Acuña y Sule) y Luengo y los Diputados señores Arnello (Maturana), Fuentes, don César, Giannini (Merino), Millas y Naudon.

(Fdo.): *Jorge Tapia Valdés*, Secretario.

ANEXO I

Opiniones vertidas en el seno de la Comisión Mixta por los Profesores señores Francisco Cumplido, Jorge Guzmán, Jorge Ovalle y Alejandro Silva.

(Sesión de 13 de noviembre de 1970.)

El señor Francisco Cumplido expresa que el problema planteado se relaciona fundamentalmente con la vigencia de la norma constitucional, por lo que dentro del texto positivo es necesario considerar dos disposiciones: el artículo transitorio del proyecto de Reforma Constitucional, que señala expresamente que sus normas entrarán en vigencia el 4 de

noviembre de 1970, y el artículo 110 de la Constitución, que establece que una vez aprobadas las reformas se entenderán incorporadas al texto de la Carta Política.

Explica que se han vertido opiniones que han señalado como elemento fundamental de este análisis la interpretación finalista o teleológica, la que evidentemente se refiere al contenido de una norma de carácter sustantivo. Pero, a su juicio, el problema en debate no alcanza al contenido mismo de las disposiciones constitucionales que se introdujeron a la Carta a través de la Reforma Constitucional. En la especie, se trata de interpretar una norma de vigencia de la Constitución, o sea, se debe analizar el artículo 110 en relación al artículo transitorio de la ley de Reforma Constitucional, que dispuso su vigencia a contar del 4 de noviembre de 1970.

No obstante lo anterior, hace presente que la interpretación teleológica o finalista es admisible en la doctrina sólo cuando el texto constitucional es autosuficiente y se han señalado en él los fundamentos o principios de interpretación; o cuando la legislación general interpretativa otorga al elemento teleológico prioridad respecto de los otros existentes en materia de hermenéutica. Pero este no es el caso de la legislación chilena, que en materia de interpretación recurre primeramente al elemento literal.

Con relación a la vigencia misma, señala que tanto la doctrina constitucional, como los precedentes parlamentarios y la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia establecen que las normas constitucionales rigen "in actum", esto es, instantáneamente y para el futuro. Afectan, en consecuencia, a todos aquellos actos que, de acuerdo con los principios doctrinarios, no han revestido el carácter de terminal. Desde este punto de vista y para determinar el verdadero sentido y alcance de la Reforma Constitucional, no basta simplemente con decir que ella rige "in actum", sino que es indispensable analizar en cada caso particular la naturaleza jurídica del acto que se trata de interpretar en relación con la vigencia de la reforma. A este respecto, su opinión no se fundamenta sólo en la doctrina, sino también en la jurisprudencia de la Corte Suprema, la que conociendo de un recurso de inaplicabilidad interpuesto con motivo de un acuerdo de expropiación adoptado por la Corporación de Reforma Agraria, y al aplicar el principio de la vigencia "in actum" de las normas constitucionales, tuvo especial precaución en señalar que la expropiación es un acto "simple", que se perfecciona con el pago y que, por tratarse de un acto de naturaleza simple, era afectado instantáneamente por la Reforma Constitucional. La Corte Suprema precisó lo anterior porque los actos estatales pueden ser de dos categorías: simples o complejos. Estos últimos pueden serlo debido a los órganos que intervienen en su generación o a los procedimientos o trámites establecidos para su formación.

Corresponde, en consecuencia, para poder pronunciarse con exactitud sobre la materia, determinar cuál es la naturaleza jurídica del acto legislativo. A este respecto, no cabe duda en la doctrina que el acto jurídico legislativo es un acto complejo, integrado por un conjunto de actos parciales de los órganos que intervienen en su formación, ejecutados de acuerdo a los procedimientos establecidos al efecto. El acto estatal es com-

plejo respecto de los órganos por cuanto en la formación de la ley intervienen el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y el Senado. Cada pronunciamiento de uno de estos órganos parciales da origen a un acto de voluntad autónomo, y aunque sólo el conjunto de dichos actos forme más tarde el acto complejo denominado "ley", cada uno de ellos produce efectos jurídicos propios y permanentes. En efecto, el proceso de formación de la ley tiene perfectamente definidas sus etapas y en ellas se producen efectos jurídicos autónomos independientes de los efectos jurídicos de la ley misma, tesis que está reafirmada por la doctrina constitucional chilena y extranjera.

Señala que el informe del año 1943 de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, aprobado por esta Corporación por una mayoría de 21 votos contra 8, y que interpretó la vigencia de la Reforma Constitucional de ese año, se fundamentó en los principios de la doctrina de los derechos adquiridos y las meras expectativas dominantes en aquella época. Se dijo entonces que en Derecho Público no existen derechos adquiridos ni meras expectativas y, por consecuencia, la reforma debía regir "in actum". Pero han transcurrido más de 25 años desde que esta tesis fue enunciada, y el Derecho Público ha evolucionado en esta materia en tanto que la legislación positiva y la doctrina chilenas han aceptado la teoría del acto complejo estatal.

En la legislación positiva chilena puede observarse la aceptación de la tesis del acto complejo estatal a través de diversas normas constitucionales. En efecto, si no tuviesen valor los actos parciales que constituyen el proceso de formación de la ley no se explicaría que el rechazo por la Cámara de origen de un proyecto de ley produjera los efectos jurídicos que genera en la actualidad, esto es la imposibilidad de que pueda presentarse el mismo proyecto sino después de transcurrido un año desde dicho rechazo.

Hasta la Reforma Constitucional que entró en vigencia el 4 de noviembre de 1970, se sostenía por los precedentes y prácticas parlamentarias que la urgencia hecha presente por el Presidente de la República respecto de un proyecto de ley, tenía valor sólo en el trámite en que dicha declaración de urgencia era formulada, lo que demuestra palmariamente que para el constituyente este acto complejo de formación de la ley tiene trámites bastante definidos que individualmente producen efectos jurídicos.

Si se estima que el acto legislativo es complejo, formado por diferentes actos jurídicos parciales, la interpretación de la vigencia de la Constitución tiene que hacerse de conformidad con esta tesis, sustentada en Chile a partir del año 1958 por el Profesor de Derecho Constitucional don Mario Bernaschina, y que ha sido aceptada en varias oportunidades por la Corte Suprema y por la Contraloría General de la República.

Sobre la base de hacer una distinción entre la vigencia y el contenido de las normas constitucionales y aceptando que la naturaleza jurídica del acto legislativo es compleja, se puede entrar, expresa el señor Cumplido, a examinar de manera científica las consultas que se formulan.

Acepta, en primer término, el principio de la vigencia "in actum" respecto de aquellos actos aún en trámite en que no ha habido expresión

de voluntad de alguna de las autoridades que intervienen en el proceso de formación de la ley. Por ejemplo, el Presidente de la República no podría formular hoy un veto que infrinja lo dispuesto en las nuevas normas constitucionales, a pesar de que el proyecto de ley objeto de las observaciones se haya tramitado con anterioridad a la reforma en los otros dos órganos legisladores y a pesar de que se encuentre dentro del plazo para emitir el veto.

Pero si alguno de los órganos del Estado ha expresado su voluntad, el acto sobre el cual ha recaído esa manifestación ha adquirido vigencia y validez y, en consecuencia, la Reforma Constitucional no lo puede afectar, aunque la ley sea un acto jurídico complejo, porque autónoma e independientemente ese acto jurídico parcial tiene plena eficacia jurídica y no puede ser revocado sino por los medios que la propia Constitución establece, estando prohibido por el artículo 4º de su texto que alguna autoridad, magistratura, persona o reunión de personas se atribuyan, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente les hayan sido conferidos por la Constitución y las leyes. En este caso, al desconocer la validez del acto uno de los órganos parciales en el proceso de formación de la ley, el Congreso se estaría arrogando una facultad que la Constitución no le ha reconocido, cual es la de dejar sin efecto la voluntad legal y constitucionalmente manifestada por uno de estos órganos parciales.

Señala que, a su juicio, todas aquellas observaciones a los proyectos de ley formuladas por el Presidente de la República en tiempo y forma y en uso de una facultad constitucionalmente vigente al 4 de noviembre de 1970, deben ser conocidas y votadas por los otros órganos legislativos. Lo contrario significaría que este acto de voluntad —que es un acto jurídico absolutamente perfecto, no obstante su carácter parcial— sería dejado sin efecto por una causal no prevista en la Constitución.

Igual tesis sostiene en lo relativo a la restricción de las facultades de los Parlamentarios para promover iniciativas respecto de ciertas materias de ley, frente a los proyectos presentados con anterioridad a la vigencia de la reforma y que estén actualmente en tramitación en las respectivas Cámaras.

Respecto a la cuestión de si el hecho de que el Presidente de la República incluya un proyecto de ley en la Convocatoria significa tácita o implícitamente que le otorga su patrocinio, opina que la situación es clara, ya que la Constitución establece que el Presidente de la República señalará en la Convocatoria las materias legislativas, es decir, las ideas a legislar. Si el Presidente de la República incluye la idea de legislar es porque real y tácitamente está prestando su consentimiento a esa materia. No habría, a su juicio, otra interpretación lógica o racional frente a este problema. Señala que en este aspecto es muy clara la Constitución ya que ella habla de "negocios legislativos". Lo que se incluye en la Convocatoria es la materia y una vez incluida, si ésta es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, habrá que entender que el Jefe del Estado está de acuerdo en que se legisle sobre ese negocio.

El señor Alejandro Silva estima que los principios generales que deben regir este aspecto son los siguientes:

En primer lugar, la continuidad del ordenamiento constitucional, por tratarse de una simple modificación de la Constitución y no de un cambio total. Las modificaciones que se hagan al texto constitucional deben estar inspiradas en el principio de continuidad del ordenamiento constitucional en los aspectos particulares objeto de la reforma, según la voluntad expresa del constituyente y según el objeto de aquélla.

El segundo principio que debe considerarse es el de la continuidad del proceso formativo de la ley. El proceso de formación de la ley es complejo y consta de varias fases, que deben seguir cumpliéndose sin perjuicio de las alteraciones que corresponda aceptar respecto de aquellas leyes que no estaban promulgadas al tiempo de producirse la vigencia del nuevo texto constitucional.

Le parece necesario, en tercer lugar, tener presente la continuidad de los órganos constitucionales que se advierte antes y después de una Reforma Constitucional. Esta continuidad es muy clara en el Parlamento y en el Presidente de la República, porque aun cuando cambie el titular, y en esta oportunidad haya tocado la coincidencia de que la reforma rija para un nuevo Jefe de Estado, desde el punto de vista institucional son una misma y única autoridad.

En cuanto a la proyección de una Reforma Constitucional cree necesario distinguir entre el aspecto institucional procesal y el sustantivo. En este último, la modificación constitucional afecta a toda la legislación, sin distinguir si ha sido promulgada antes o después del 4 de noviembre y sin distinguir la etapa en que se encuentre el proceso formativo de la ley, ya que la voluntad constitucional es de tal manera preponderante que en los aspectos dogmáticos —ideal de derecho y garantías de los gobernados— toda la legislación, no sólo la que está en proceso de formación sino que la promulgada, tiene que ceñirse a la Carta Fundamental. Nuestra jurisprudencia se ha pronunciado en este sentido, en relación con la reforma al derecho de propiedad. En cuanto a lo orgánico procesal, debe seguirse adelante, sin perjuicio de las modificaciones que se produzcan cuando actúen los órganos con posterioridad a la Reforma Constitucional.

Dentro de estos principios, los problemas concretos que va a presentar la reforma pueden resolverse con bastante facilidad y claridad. Por ejemplo, la facultad de vetar que tiene el Presidente de la República debe considerarse dentro del estatuto jurídico constitucional que estaba vigente al formularse la observación y el pronunciamiento por parte del Parlamento en relación a ella debe hacerse según la norma vigente en el momento en que éste la va a conocer.

En materia de restricciones de la iniciativa de los Parlamentarios y de la ampliación del campo que cabe darle ahora a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, dice estar en desacuerdo con el precedente de 1943, por la tesis que ha sustentado. Le parece que las leyes tienen que seguir su proceso formativo y que las iniciativas ya formuladas tienen plena validez constitucional y deben continuar su tramitación normal, dentro del respeto al ordenamiento jurídico precedente en sus proyecciones institucionales y procesales posteriores. Pero cree que cuando una moción o mensaje está en el terreno de la iniciativa, aun cuando se haya

presentado formalmente antes de la reforma, debe sujetarse al nuevo ordenamiento constitucional. Le parece que la iniciativa es el resorte jurídico que pone en movimiento el proceso formativo de la ley y que cumple plenamente su misión jurídico-constitucional desde el momento en que la Cámara de origen se ha pronunciado en general sobre esa misma iniciativa. Considera que ahí se cumplió el papel de la iniciativa y para la Constitución desaparece desde el momento en que la Cámara de origen, como ha dicho, se pronuncia en general sobre el proyecto. No cree que la iniciativa desaparezca sólo por haberse dado "cuenta" de ella en una Corporación, ni con el envío del proyecto a la Comisión, porque estos trámites son esencialmente de ordenamiento reglamentario. Por este motivo, a su juicio, existe iniciativa desde que se presenta el proyecto hasta el momento en que se pronuncia sobre él la Cámara de origen. Como consecuencia de esta apreciación debe considerarse la modificación de la Constitución sobre la base de aquellas iniciativas que estaban agotadas en su objetivo propio, entendiéndose agotadas desde el momento en que la Cámara de origen se ha pronunciado en general sobre ellas, las que deben seguir adelante su tramitación sin que pueda formularse el reparo que tendría dentro del nuevo ordenamiento constitucional.

No es propio que a una ley promulgada se le haga, "a posteriori", un reparo sobre un aspecto puramente procesal-institucional-orgánico que debió regir según el estatuto que cada uno de los órganos iba aplicando en el momento en que le correspondía cumplir su respectiva función.

Finalmente, en cuanto a la posibilidad de que la inclusión de un proyecto por el Presidente de la República en la Legislatura Extraordinaria haga presumir que le otorga su patrocinio tácito, hace presente que a su juicio no puede considerarse iniciativa del Presidente de la República una materia por el hecho de incorporarla en la Convocatoria de una legislatura.

El señor Jorge Ovalle expresa que su criterio sobre las materias sometidas a debate es discrepante con los sostenidos por los señores Cumplido y Silva. Es discrepante no en razón de los fundamentos teóricos que ellos invocan para extraer las conclusiones que han expuesto, sino que lo es en atención a que, en su concepto, el problema está en esta oportunidad radicado fundamentalmente en la interpretación o inteligencia de las disposiciones mismas contenidas en la Reforma Constitucional.

Señala que en lo relativo a un criterio de orden general de tipo interpretativo en materia constitucional, coincide con el claramente expuesto en un trabajo del Profesor don Jorge Tapia Valdés. En éste se expresa que en materia de interpretación de la ley constitucional, es evidente que además de aquellas normas que sirven para interpretar la ley común, deben tenerse presente otros criterios, particularmente los de orden teleológico, ya que, como se manifiesta en el trabajo aludido, "si la Constitución es un instrumento de Gobierno, ella debe ser interpretada con un criterio amplio, liberal y práctico y nunca estrecho, limitado o técnico, en forma tal que la aplicación práctica de sus disposiciones permita cumplir cabalmente los fines que la informan." En otras palabras. la Reforma Constitucional estuvo inspirada en el propósito de cumplir

ciertos objetivos o fines e incuestionablemente sus disposiciones deben ser interpretadas de manera que ellas sirvan de un modo cabal al cumplimiento de los fines que se tuvieron presentes al aprobarla. Señala que éste puede ser un criterio de orden general para apreciar el problema.

Pero, además, en su opinión, todas las preguntas concretas que se han planteado en el memorándum de la Comisión están de un modo u otro resueltas en el texto mismo de la Carta Constitucional, por lo que la solución a que se llegue será aquella que las propias disposiciones constitucionales destacan.

Primera pregunta: ampliación de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En su opinión, los actos en el derecho, y particularmente en el Derecho Público, están regidos por las disposiciones vigentes en el momento en que el acto se cumple o ejecuta. Si hemos de apreciar la validez u operancia de la proposición de un proyecto de ley—tener iniciativa es tener facultad para proponer un proyecto—debemos juzgar esa proposición de acuerdo con las normas vigentes en el momento en que el proyecto de ley es propuesto. De consiguiente, si, antes del 4 de noviembre, un Parlamentario ha propuesto un proyecto de ley, esa proposición ha de ser juzgada con las normas que regían en el momento en que ella se planteó.

Segunda pregunta: ¿cuál sería el procedimiento a seguir respecto de esas proposiciones? Responde que el que señale la norma constitucional en cada uno de los trámites, entendiendo que esa norma constitucional es la vigente en el momento en que esos trámites se cumplan.

Tercera cuestión: ¿pueden ser considerados como patrocinados tácitamente por el Presidente de la República aquellos proyectos, iniciados en moción, incluidos en la Legislatura Extraordinaria convocada por el mismo? Estima que no, porque lo que el Presidente de la República incluye en la Legislatura Extraordinaria son los negocios legislativos, es decir, está expresando el deseo o propósito de que la materia a que ese negocio se refiere sea debatida, sin que ello implique patrocinio tácito de un proyecto determinado. De resolver que por la sola inclusión del negocio o de la materia general en la Legislatura Extraordinaria se está otorgando patrocinio a un proyecto de ley determinado, significa que se están haciendo sinónimas las dos expresiones, negocio legislativo y proyecto de ley, lo que no es efectivo, porque el negocio legislativo es la materia de orden general que admite la proposición de otros proyectos o la discusión de otras materias que, refiriéndose al mismo negocio, sean diferentes del proyecto en debate.

Cuarta cuestión: ¿pueden seguir tramitándose las indicaciones que contengan ideas ajenas a las matrices o fundamentales del proyecto? Señala que el problema también está resuelto en la Carta Constitucional. Evidentemente que se pudieron formular indicaciones antes del 4 de noviembre a los proyectos en tramitación; pero, si van a ser consideradas o discutidas por cualquiera de las ramas del Congreso con posterioridad a la reforma, cobra aplicación el artículo 48 de la Carta. De consiguiente, si el artículo 48 de la Constitución hoy vigente establece que todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara como en el Senado, pero que en ningún caso se admitirán las que no digan re-

lación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, es in cuestionable que, aun cuando pudieron formularse estas indicaciones, la Cámara que las va a conocer en este instante, está sujeta a las disposiciones de la Carta Política vigente desde el 4 de noviembre de 1970, que le ordena perentoriamente, de modo que no ofrece dudas en su redacción y propósitos, que no se admitirán en esa Cámara las indicaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Por último, se plantea la consulta relativa a los vetos y conjuntamente con ello el problema de los proyectos ya despachados por el Congreso. A su juicio, los proyectos ya aprobados por la Cámara y por el Senado lo fueron de acuerdo con las leyes vigentes en el momento en que las aprobaciones respectivas se prestaron. Si el Congreso despachó un proyecto, aun cuando él no haya recibido todavía el pronunciamiento del Ejecutivo o no se le haya remitido a éste para su promulgación, incuestionablemente que ya cumplió las etapas de acuerdo con la ley vigente que rigió las respectivas fases de gestación. Ya verá el Presidente de la República lo que hace con ese proyecto: si hace uso de los derechos que la Constitución le confiere o si se limita a promulgarlo y a ordenar su publicación. De consiguiente, no cree que el problema le interese al Congreso. Si el proyecto ha sido despachado por el Parlamento, ha escapado de su competencia justo en el momento de haberle prestado las aprobaciones requeridas por la Constitución entonces vigente.

En cuanto al problema de los vetos, estima que cuando el Presidente de la República ejerció el derecho de veto con anterioridad a la vigencia de la reforma —antes del 4 de noviembre— hubo de sujetarse a las disposiciones que regían a la época en que los planteó, de modo que las observaciones han debido estar sujetas a las normas generalmente aceptadas en esa época. Si de acuerdo a estas normas formuló vetos aditivos permisibles, ellos estuvieron bien planteados. Pero ocurre que si ese veto tiene que ser juzgado, tratado, resuelto y votado ahora, esto es, después del 4 de noviembre, se le deberán aplicar las disposiciones hoy vigentes en la Carta Política, es decir, el inciso final del artículo 53, en virtud del cual en ningún caso se admitirán las observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Es menester aplicar esta disposición porque cualquier otro criterio que se adopte al respecto significaría violar y dejar sin aplicación el citado inciso final del artículo 53.

El señor Jorge Guzmán Dinator señala que existen otros principios aún no citados en este debate que son esenciales para apreciar la diferencia de la naturaleza jurídica que existe entre la norma jurídica ordinaria y la norma constitucional. Advierte que el distinto valor jurídico de las normas ordinarias y de las constitucionales, trae como consecuencia que en el momento en que exista una oposición entre ellas, deberá primar siempre la norma constitucional. Este principio, que generalmente se conoce con el nombre de la supremacía constitucional, puede enunciarse de una manera muy sencilla a través de tres o cuatro afirmaciones. Una de ellas consistiría en que el derecho está constituido por un sistema jerárquico de normas jurídicas, en la cúspide de las cuales están

las constitucionales. Este principio de la supremacía de la Constitución, según se enseña en la cátedra, tiene dos grandes aspectos: uno material y otro formal. En su aspecto material el principio de la supremacía de la Constitución trae como consecuencia la afirmación de que todo el orden jurídico se basa en la Constitución; que la validez del poder emana de ella; que la Constitución es la regla fundamental y que organiza las competencias de los distintos poderes. Este último elemento es fundamental, según su criterio, porque si la norma jurídica constitucional establece en un momento determinado lo que puede hacer y lo que no puede hacer cualquier órgano del poder público, ha modificado la competencia de dicho órgano. Por eso, si algún acto complejo que necesita acuerdo de voluntades de los distintos componentes de la expresión de la voluntad soberana, no ha terminado de perfeccionarse, el acto todavía no tiene valor jurídico. En consecuencia, cuando se modifica la regla fundamental, se modifican también las otras reglas, subordinadas a aquéllas, que no han llegado a transformarse en una expresión jurídica perfecta.

Esta es la tesis que ha servido de fundamento al pronunciamiento del Senado el año 1943.

El punto de vista fundamental está manifestado en el párrafo tercero del informe pertinente que dice:

“Estima vuestra Comisión que la reforma constitucional que, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución Política del Estado se entiende incorporada a su texto inmediatamente de ser promulgada, alcanza a todas aquellas iniciativas de ley de origen parlamentario, cuyo proceso de formación no ha terminado a la fecha de promulgación de la ley constitucional. Ha tenido presente para sustentar esta opinión, el hecho de que las leyes de derecho público rigen “in actum”, sin que pueda hacerse valer respecto de ellas la teoría de los derechos adquiridos o de las meras expectativas.”.

Como sabemos, la teoría de los derechos adquiridos y de las meras expectativas es de derecho privado, y no tiene aplicación en el ámbito del derecho público.

En síntesis, considera que el proceso legislativo es un acto complejo que se perfecciona sólo cuando está totalmente terminado. Es decir, en el momento en que se haya expresado la voluntad soberana en la forma prescrita por la Constitución, una disposición es inamovible. Pero mientras no se haya terminado de manifestar dicha voluntad, ella no es sino una forma parcial de manifestación cuya validez queda sujeta a la modificación de las competencias. Modificada la competencia por la regla constitucional las cosas quedan donde están. Las que alcanzaron a ser despachadas tienen valor jurídico y las que no lo fueron, pasan a ser regidas por las nuevas disposiciones, examinándose en cada caso y en la etapa en que la tramitación quedó, si pueden continuar o no válidamente su tramitación.

La regla constitucional, agrega, establece que la norma de derecho público rige “in actum”, lo que significa que aquello que ha sido totalmente tramitado dentro de esa norma tiene valor jurídico. Todo lo otro, que no esté totalmente tramitado, tendrá que ser analizado en relación con el momento en que esa norma fue dada o dictada.

El señor Silva Bascuñán pregunta al señor Guzmán si concuerda con el criterio de que frente a una reforma constitucional hay que distinguir entre los preceptos de tipo institucional orgánico o procesal y los principios sustantivos relativos al ideal de derecho y a las garantías privadas. Le parece que la supremacía constitucional se proyecta con caracteres distintos en uno y otro aspecto.

El señor Guzmán manifiesta que la distinción es útil, pero que el mismo tipo de interpretación se aplica a los dos casos. De manera que, desde el punto de vista del análisis, conceptualmente son cosas distintas, pero la interpretación es perfectamente aplicable a ambos casos. Por lo tanto, si se aplica este único y simple criterio a todas las cuestiones, ellas van a tener una sola respuesta lógica: aquellas normas que fueron totalmente tramitadas y en consecuencia se convirtieron en normas jurídicas de acuerdo con la norma constitucional, quedando perfectas. En tanto que las otras tendrán que atenerse a la competencia que la nueva norma constitucional haya señalado para cada una de las autoridades u organismos.

El señor Fuentealba solicita que se precise en qué momento se entiende que la ley está totalmente tramitada. Concretamente, si debe entenderse que la ley está absolutamente terminada en el momento que transcurre el plazo que tiene el Presidente de la República para formular observaciones o desde el momento que ha sido promulgada. A su juicio, este asunto tiene importancia porque un proyecto de ley aprobado por las dos Cámaras y respecto del cual no se han formulado observaciones dentro del plazo legal, debe ser promulgado si se acepta la teoría del acto complejo; por el contrario, si se estima que la tramitación no está completa y que la norma es inconstitucional, el Presidente de la República podrá recurrir al Tribunal Constitucional para dilucidar el problema.

El señor García señala que es importante tener presente que la diferencia entre la Comisión que estudió el problema el año 1943 y la que se ha constituido ahora, es muy clara. En 1943, el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales consultó al Senado sobre lo que debía hacer en ese momento, en tanto que ahora las dos Ramas del Congreso están reunidas para saber lo que el Parlamento hará como órgano del Poder Público. De manera que lo que pase en el instante en que se le comuniquen al Presidente de la República los proyectos despachados por el Congreso queda fuera de su competencia y se transforma en un problema de absoluto resorte del Jefe del Estado. Señala, por tanto, que la competencia de esta Comisión Mixta debe ser sólo para ordenar el trabajo parlamentario.

El señor Fuentealba insiste en que es importante dilucidar cuándo se entiende que el proceso de tramitación de una ley está terminado: si al momento de la promulgación o cuando ha sido totalmente despachada por los poderes colegisladores.

El señor Luengo señala que las normas que la Comisión acepte sobre esta materia no podrán alcanzar de ninguna manera a los proyectos que ya han sido despachados por el Congreso.

El señor Fuentealba señala que el informe de esta Comisión Mixta no obliga al Poder Ejecutivo.

El señor Silva Bascuñán expresa que el proceso formativo de la ley termina con el acto de promulgación, ya que hasta ese instante se puede recurrir al Tribunal Constitucional para enervar la ley. Estima que la promulgación se produce cuando el decreto respectivo queda totalmente tramitado en la Contraloría General de la República.

El señor García sostiene que la promulgación se materializa cuando el Presidente de la República firma el decreto respectivo ya que ahí se ha manifestado su voluntad, de manera que una vez firmado no lo podrá retirar de la Contraloría para reclamar su inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El señor Cumplido, al hacerse cargo de algunas opiniones manifestadas en el transcurso del debate, señala que había desglosado el problema materia de esta reunión, a fin de aclarar que no se trataba de interpretar la norma sustantiva de la Constitución, que en sí lleva una intención teleológica o finalista, sino de interpretar una norma adjetiva, procesal, de vigencia de la Constitución.

Señala que los principios generales de la legislación chilena establecen que la interpretación teleológica o finalista es la última de aquellas a las cuales hay que recurrir. Advierte que la interpretación teleológica en la doctrina se basa fundamentalmente en estatutos jurídicos autosuficientes, en que ellos mismos han señalado los principios básicos que orientan la legislación para poder ser interpretada en forma finalista.

También se ha sostenido que no ha habido en los casos en estudio agotamiento de competencia. El Profesor Cumplido discrepa sustancialmente de esta afirmación, ya que la Constitución ha señalado expresamente en cada uno de los trámites de la formación de la ley la competencia que corresponde a cada uno de los órganos intervinientes. Tanto en el caso de la iniciativa cuanto en el del veto, la autoridad que ejerce su competencia, la agota al ejercerla. Luego no existe un problema de competencia pendiente, pues ella está agotada. Agrega que el señor Ovalle ha dado como contra argumento de la posición sustentada por él, el hecho de que tanto la indicación como el veto válidamente formulados en su oportunidad, deben ser rechazados por la Cámara respectiva, al pronunciarse sobre ellos, ya que el texto explícito señala que no pueden admitirse. Sin embargo, a juicio del Profesor Cumplido, esta tesis es difícil de sustentar en cuanto a que, si agotada la competencia, el acto fue jurídicamente válido en su oportunidad —y la restricción se refiere precisamente a ese acto, no a la competencia posterior de los otros órganos—, no puede en realidad considerarse limitada la competencia del nuevo órgano, que es la respectiva Cámara, cuando tenga que pronunciarse. De manera que a su juicio no se trata de un problema de agotamiento de competencia, sino de un problema en que cada órgano ha realizado el acto en tiempo y forma.

Si se recurriera a la interpretación finalista aludida se atrevería a decir que ella es una trampa para el Presidente de la República, ya que el Jefe del Estado, en uso de facultades explícitas, hizo uso de un derecho a través del cual proyectó íntegramente el concepto de ley de una manera determinada, estimando respecto de ciertas materias que debía adicionarles otras para que la ley fuera perfecta. Sin embargo, no obstante haber

obrado lícitamente en uso de una competencia constitucional, el criterio interpretativo que se ha dado —errado a su juicio— está cercenando o parcializando el concepto que el Presidente de la República tenía de lo que la ley debía ser. El Jefe del Estado tuvo un contexto dentro del cual actuar, cuya modificación o cambio no puede dejarlo en una situación desmedrada respecto de los proyectos cuya tramitación se inició dentro de dicho contexto.

Por último, se ha dicho que la materia que se incluye en la convocatoria es el negocio legislativo. Esto es efectivo; pero, señala, si el incluido es un proyecto de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la idea de legislar importa una autorización para que el Congreso discuta y apruebe ese proyecto.

Finalmente, se pregunta por la suerte que tendrán los proyectos de ley que están en segundo o tercer trámite constitucional a los que se le han formulado indicaciones que vulneren lo dispuesto en el artículo 48 de la Carta Fundamental. Al respecto, señala que cada trámite en el proceso de formación de la ley es independiente y produce efectos jurídicos, por lo que, en consecuencia, hay que analizar el problema sobre esa base.

En seguida, se formulan las siguientes preguntas:

a) Cuando la observación del Presidente de la República ha cumplido un trámite constitucional y ha sido aprobado por una Rama del Congreso ¿qué norma le es aplicable?

b) Cuando un proyecto que esté actualmente en tercer trámite constitucional contiene disposiciones aprobadas que resultan contrarias a la nueva Constitución, ¿cuál es la suerte de esas disposiciones?

El señor Silva Bascuñán señala que sobre las iniciativas en que había recaído un pronunciamiento de la Cámara de origen antes de la vigencia de la nueva Constitución no se debe, a su juicio, en los trámites posteriores que se desarrollen en una u otra Cámara, o en relación al veto, abrir la posibilidad de estimar que la moción o mensaje que dio origen a ese proyecto estaba mal concebida dentro de los límites de la nueva Constitución. Lo anterior, porque le parece que los aspectos puramente institucionales, orgánicos y procesales en cada una de las realizaciones consumadas antes de la vigencia de las nuevas normas constitucionales no pueden debilitar la fuerza y vigor de esas actuaciones por el sólo cambio que se haya producido en la orientación constitucional. Esto solo podría valer en relación a la sustancia de la Constitución y, especialmente, en relación a los derechos de los ciudadanos.

Le parece al señor Silva que la norma del artículo 24 de la Ley de Efecto Retroactivo de las Leyes, en relación con la ritualidad de los juicios, es una norma de inspiración diferente, que está proyectada en el derecho privado en relación a los derechos que las partes hayan adquirido, en tanto que en el ordenamiento constitucional no cabe aplicar las normas del derecho privado porque no existen partes que puedan resultar afectadas en sus derechos. Es la vida interna del Poder del Estado la que está proyectada en la Constitución, mientras que en la ritualidad de los juicios es el Poder del Estado en relación a las libertades e intereses de los ciudadanos.

El señor Fuentes, don César, estima que el sentido de la voz "admitir" que usa la Constitución debe ser el mismo para los actos del Presidente de la República cuando formula la observación, que para el Congreso cuando conoce de ella. Cree que si una observación fue válida cuando la planteó el Presidente de la República al Congreso, éste debe admitirla a tramitación puesto que la actuación es válida para todos los efectos legales.

Estima que interpretar la norma de los artículos 48 y 53 como lo ha hecho el Profesor Ovalle significa otorgarle a esta reforma constitucional efecto retroactivo y no inmediato como se pretende. Se caracteriza una ley de efecto retroactivo porque regula la actuación originada con anterioridad a su vigencia, dejando sin aplicación la norma que regía en el tiempo en que esa actuación se generó. Sin embargo, cuando una ley rige "in actum" conservan plena validez las actuaciones anteriores sancionadas por la legislación entonces en vigor.

El señor Ovalle expresa que la tesis del Profesor Cumplido pretende limitar la materia sometida a debate a un problema de vigencia de las normas constitucionales, excluyendo la posibilidad de que proceda una tarea de interpretación de las mismas. Señala que el propio debate promovido en la Comisión indica claramente que para determinar la cuestión de la vigencia de las normas y para resolver los problemas que específicamente se han planteado, debe tenerse presente la interpretación de las normas mismas de la Constitución. De consiguiente, ésta es una tarea de interpretar también las normas fundamentales, lo que a su vez determina la vigencia de la Carta.

Recalca que en la referida tesis se afirma que en el complejo proceso de formación de la ley, debe ser la ley vigente al momento de iniciarse el proceso la que ha de regirlo hasta su fin, hasta la formación del texto legal, lo que estima absolutamente errado.

El señor Cumplido manifiesta que lo dicho por él debe interpretarse en el sentido de que cada acto en el proceso de formación de una ley debe regirse por las normas de la ley vigente al momento en que ese acto se realiza.

A continuación, el señor Ovalle explica que debe considerarse legítimo un veto planteado por el Presidente de la República bajo la vigencia de una norma antigua, ya que tenía facultad para hacerlo; pero, el Congreso deberá tratarlo, a su juicio, bajo la vigencia de la nueva norma constitucional. El señor Fuentes, señala el Profesor Ovalle, sostiene que al aplicar la nueva norma a un veto en esas condiciones, se estaría dando efecto retroactivo a la reforma porque se estaría juzgando con esas normas un veto planteado con anterioridad; pero, en caso contrario sucedería que aplicándose la antigua norma para juzgar el antiguo veto, se le da a la norma constitucional anterior una vigencia que va más allá del 4 de noviembre, puesto que para apreciar ese veto se está aplicando la norma vigente en el momento que se planteó, de modo que el argumento del señor Diputado es ambivalente.

El señor Fuentes señala que la pregunta fue acerca de cuándo se entiende "admitido" a tramitación un proyecto de ley, según la propia Carta Fundamental.

El señor Ovalle señala que la Cámara de origen primero y la revisora después, analizan siempre las observaciones del Presidente de la República y no el proyecto de ley dentro del cual esas observaciones están incorporadas, porque ello sucede cuando se han cumplido los trámites que la Constitución exige. Pues bien, cuando las Cámaras están analizando las observaciones del Presidente de la República, sus actuaciones están regidas por las normas que imperativamente entraron a formar parte de la ley constitucional. El veto no se concretó en ley por el solo hecho de plantearlo, ya que su formulación no implica otra cosa que un llamado del Presidente de la República a que se observen determinadas normas. En ese instante cada Cámara está haciendo uso de las atribuciones que tiene. No se trata de que un acto válido se haya invalidado. Lo que ocurre es que una nueva norma constitucional está rigiendo los actos de otras autoridades, las que no tienen mandato para aplicar a sus actos disposiciones antiguas sino que deben regirse por las actualmente vigentes. De otra manera, y si se dejan de aplicar esas nuevas normas constitucionales, se estará vulnerando la Carta vigente.

Señala que el Presidente de la República pudo vetar ciertos proyectos bajo la vigencia de una determinada ley sin obligar a las Cámaras a seguir sometidas a la vigencia de esas normas, debido a que el Poder Constituyente está por sobre la voluntad del Presidente y en este caso ha dado normas sustantivas diversas.

El señor Silva Bascuñán expresa que las observaciones del Presidente de la República constan de dos etapas bien definidas: la formulación de la observación y su admisión. Normalmente ellas se cumplen bajo una misma norma constitucional. Señala que la observación del Presidente de la República es una especie de petición a otro órgano para que se pronuncie sobre ella. Lo lógico es que la petición se formule en términos de que el órgano a pronunciarse las acepte. Por este motivo cuando la norma constitucional dispone que no se admitirán ciertas observaciones se le está indicando, a su vez, indirectamente al Presidente de la República, que no formule indicaciones inadmisibles porque las Cámaras no podrán aceptarlas. Pues bien, cuando cambia la norma constitucional se puede presentar la situación que se haya formulado la observación válidamente de conformidad con la disposición vigente en la época en que se presentó y que el órgano a pronunciarse sobre ella deba hacerlo bajo una nueva disposición constitucional. Al respecto, insiste en que la vida del Estado tiene que tener continuidad por lo que opina que todo tiene que seguir desarrollándose de manera que cada autoridad que se va a pronunciar sobre un acto después de la reforma constitucional debe volver atrás y considerar el estado en que había quedado su anterior tramitación. Cada autoridad cumplirá las etapas formativas de la ley según el estatuto que esté vigente cuando se ejercite la facultad. No se le ocultan los problemas que se crean al otorgar validez a los actos procesales cumplidos antes de la reforma, pero también estima que sería sumamente peligroso que el Estado sufriera una perturbación por el hecho de haberse aprobado una simple reforma constitucional. Estima que la Constitución está llamando a cada autoridad para que en el cumplimiento de la función que le corresponda se atenga a la nueva Consti-

tución, pero de ninguna manera invalida las actuaciones de los Poderes Públicos realizadas con anterioridad.

El señor Cumplido sostiene que cuando explicó la tesis de que el proceso de formación de la ley era un conjunto de actos parciales que integraban uno complejo, trataba de decir que la competencia de la respectiva autoridad se agotaba con ese acto. Significa esto que si el Presidente de la República usó la facultad de veto que le otorgaba la antigua disposición constitucional, ejerció en la oportunidad un acto perfectamente válido y lo que le corresponde a la respectiva Cámara es pronunciarse sobre su admisibilidad, esto es, sobre la validez del acto del Presidente de la República. Al pronunciarse la Cámara sobre la admisibilidad se está pronunciando sobre la validez constitucional del acto de la otra autoridad, no sobre su conveniencia o inconveniencia. El problema, a su juicio, estriba en saber bajo qué ley se va a examinar la validez del acto: si mediante la nueva o la antigua. Sostiene que un acto en derecho público realizado por una autoridad constitucional no puede examinarse bajo las disposiciones de la nueva ley, cuando éste fue formulado bajo el imperio de otra. En consecuencia, la admisibilidad tiene que examinarse de acuerdo con la ley que estaba vigente al momento en que el Presidente de la República ejerció su derecho.

El señor Guzmán señala que las proposiciones de solución planteadas por sus colegas son extraordinariamente complejas y dan origen a toda clase de debates y cuestiones sobre cada uno de los casos que se presentan. En cambio, si prosperara la tesis que ha sustentado, todos los problemas se solucionarían de una manera mucho más sencilla, sobre la base de estos dos criterios fundamentales: a) la aplicación del principio de vigencia "in actum" a todo el ordenamiento jurídico constitucional, y b) la concepción de que la ley es una totalidad, cuyo proceso de gestación no está afinado hasta el momento de su promulgación.

(Fdo.): *Renán Fuentealba M.*, Presidente.— *Jorge Tapia Valdés*, Secretario.

ANEXO II

Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en consulta del Presidente de la República sobre efecto de disposiciones de reformas constitucionales sobre proyectos de ley en tramitación.

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación y Justicia ha considerado la consulta que os ha formulado el Ejecutivo, en uso de la facultad que le confiere el artículo 42 N^o 7^o de la Constitución Política del Estado, acerca de si estimáis o no como inexistente el Título VII, sobre Organización de la Administración Pública, del Proyecto Económico que se ha comunicado al Ejecutivo, y que dice relación con facultades que, en virtud de la ley de reforma constitucional promulgada el 23 de noviembre pasado, son absolutamente privativas del Presidente de la República.

A la sesión que dedicó vuestra Comisión al estudio de este asunto,

concurrió el señor Ministro de Justicia, quien hizo presente que la consulta se ha formulado como muestra de una especial deferencia al Congreso Nacional, en cuyo seno se habrían vertido por algunos parlamentarios opiniones contrarias a las que con pleno convencimiento y sin que le asista dudas de carácter legal o constitucional alguno, propicia el Gobierno, y que es, como lo expresa en su oficio de consulta, en el sentido de que la ley constitucional promulgada tiene un efecto trascendente que se traduce en una acción que repercute en el pasado, en el presente y en el futuro de todo proyecto desde el instante mismo, en que cumplidos los requisitos que exige la Carta Fundamental fue una ordenación terminante del constituyente. Vuestra Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, estuvo de acuerdo con el criterio manifestado por el Gobierno en esta materia.

Estima vuestra Comisión que la reforma constitucional que, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución Política del Estado se entiende incorporada a su texto inmediatamente de ser promulgada, alcanza a todas aquellas iniciativas de ley de origen parlamentario, cuyo proceso de formación no ha terminado a la fecha de la promulgación de la ley constitucional. Ha tenido presente para sustentar esta opinión, el hecho de que las leyes de derecho público rigen "in actum", sin que pueda hacerse valer respecto de ellas la teoría de los derechos adquiridos o de las meras expectativas.

Por otra parte vuestra Comisión no duda de que fue éste el espíritu y la intención del constituyente de la reforma recién despachada, espíritu que con la interpretación contraria se vería frustrado, desde el momento que existen en ambas ramas del Congreso numerosos proyectos de ley de iniciativa parlamentaria sobre materias que, en virtud de la ley constitucional de que se trata son, ahora, de la exclusiva competencia del Ejecutivo.

Absolviendo concretamente la consulta formulada, vuestra Comisión estima que los proyectos de ley de origen parlamentario sobre asuntos que en virtud de la reforma constitucional están entregados a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, no pueden seguir tramitándose y si han sido ya despachados por el Congreso Nacional, no pueden ser promulgados en la parte en que contrarían los preceptos de la reforma constitucional. En consecuencia, no puede el Ejecutivo promulgar el Título VII del Proyecto Económico que se refiere a la Organización de la Administración Pública y que ha tenido su origen en una iniciativa parlamentaria.

Sala de la Comisión, a 6 de diciembre de 1943.—*Aníbal Cruzat O.*—*H. Walker Larraín.*—*Fernando Alessandri.*

Acordado en sesión de esta fecha bajo la presidencia del señor Cruzat y con asistencia de los señores Walker y Alessandri.—*E. Ortúzar*, Secretario de la Comisión."