

REPÚBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 339^a, EXTRAORDINARIA

Sesión 28^a, en martes 30 de marzo de 1999

Ordinaria

(De 16:23 a 20:10)

*PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES ANDRÉS ZALDÍVAR, PRESIDENTE,
Y MARIO RÍOS, VICEPRESIDENTE*

*SECRETARIOS, LOS SEÑORES JOSÉ LUIS LAGOS LÓPEZ, TITULAR,
Y CARLOS HOFFMANN CONTRERAS, SUBROGANTE*

ÍNDICE

Versión Taquigráfica

- I. ASISTENCIA
 - II. APERTURA DE LA SESIÓN
 - III. TRAMITACIÓN DE ACTAS
 - IV. CUENTA
- Acuerdos de Comités

V. ORDEN DEL DÍA:

Proyecto de ley, en segundo trámite, que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público (2152-07) (se aprueba en general)

VI. TIEMPO DE VOTACIONES:

Crisis política y social en Haití. Proyecto de acuerdo (queda pendiente)

VII. INCIDENTES:

Peticiones de oficios (se anuncia su envío)

Ineficacia de Fondo de Desarrollo Vecinal. Oficio (observaciones del señor Bombal)

Responsabilidad chilena en sobreproducción mundial de cobre. Oficios (observaciones de los señores Lavandero, Horvath y Parra)

Cuadragésimo sexto aniversario de Cuerpo Militar del Trabajo. Oficio (Intervenciones de los señores Stange y Horvath)

Informaciones erróneas sobre Chile en guía de turismo internacional. Oficios (observaciones del señor Horvath)

Críticas a construcción de Carretera Austral (observaciones del señor Horvath)

Problema de pesca en Región de los Lagos. Oficio (observaciones del señor Horvath)

Calidad de noticiarios de Televisión. Oficios (observaciones del señor Viera-Gallo)

A n e x o s

ACTA APROBADA:

Sesión 22ª, en 9 de marzo de 1999

DOCUMENTOS:

1.- Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerior Público (2152-07)

2.- Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerior Público (2152-07)

3.- Informe de las Comisiones de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas, recaído en el proyecto que complementa la ley N° 19.553, que concedió la asignación de modernización y otros beneficios (2248-13)

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

--Aburto Ochoa, Marcos
--Bitar Chacra, Sergio
--Boeninger Kausel, Edgardo
--Bombal Otaegui, Carlos
--Canessa Robert, Julio
--Cantero Ojeda, Carlos
--Chadwick Piñera, Andrés
--Cordero Rusque, Fernando
--Díez Urzúa, Sergio
--Fernández Fernández, Sergio
--Foxley Rioseco, Alejandro
--Frei Ruiz-Tagle, Carmen
--Gazmuri Mujica, Jaime
--Hamilton Depassier, Juan
--Horvath Kiss, Antonio
--Lagos Cosgrove, Julio
--Larraín Fernández, Hernán
--Lavandero Illanes, Jorge
--Martínez Busch, Jorge
--Matta Aragay, Manuel Antonio
--Matthei Fonet, Evelyn
--Moreno Rojas, Rafael
--Muñoz Barra, Roberto
--Novoa Vásquez, Jovino
--Núñez Muñoz, Ricardo
--Ominami Pascual, Carlos
--Páez Verdugo, Sergio
--Parra Muñoz, Augusto
--Prat Alemparte, Francisco
--Ríos Santander, Mario
--Romero Pizarro, Sergio
--Ruiz De Giorgio, José
--Ruiz-Esquide Jara, Mariano
--Sabag Castillo, Hosaín
--Silva Cimma, Enrique
--Stange Oelckers, Rodolfo
--Vega Hidalgo, Ramón
--Viera-Gallo Quesney, José Antonio
--Zaldívar Larraín, Adolfo
--Zaldívar Larraín, Andrés
--Zurita Camps, Enrique

Concurrieron, además, los señores Ministros Secretario General de la Presidencia y de Justicia, y el señor Asesor del Ministerio de Justicia.

Actuó de Secretario el señor José Luis Lagos López, y de Prosecretario, el señor Carlos Hoffmann Contreras.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

--Se abrió la sesión a las 16:23 en presencia de 25 señores Senadores.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. TRAMITACIÓN DE ACTAS

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Se da por aprobada el acta de la sesión 22^a, ordinaria, en su parte pública, en 9 de marzo del año en curso, que no ha sido observada.

Las actas de las sesiones 22^a, ordinaria, en su parte secreta, y 23^a, extraordinaria, en 9 y 10 de marzo del presente año, respectivamente, se encuentran en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

(Véase en los Anexos el acta aprobada).

IV. CUENTA

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor HOFFMANN (Prosecretario).- Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Mensajes

Dos de Su Excelencia el Presidente de la República, con los que retira las urgencias y las hace presente, nuevamente, en el carácter de “Suma”, respecto de los siguientes proyectos:

1) El que introduce modificaciones a la ley N° 18.525, relativa a distorsiones de precios en las importaciones, para establecer un procedimiento de salvaguardias conforme al Acuerdo de Marrakech. (Boletín N° 2.269-03).

2) El que permite efectuar anticipos del fondo común municipal en los casos que indica. (Boletín N° 2.254-06).

--Quedan retiradas las urgencias, se tienen presentes las nuevas calificaciones y se manda agregar los documentos a sus antecedentes.

Oficios

De la señora Presidenta de la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, con el que comunica que el recurso de protección N° 06-99, caratulado “Alfredo Fernández Fernández contra Contralor Regional de Magallanes y Antártica Chilena”, se encontraba fallado a la fecha de recibir el oficio del Senado que le informaba que se había suscitado contienda de competencia, a raíz de haber admitido a tramitación el citado recurso.

--Pasa a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Del señor Ministro del Interior, con el que contesta dos oficios enviados en nombre de los Senadores señores Muñoz Barra y Prat, referidos a comunidades mapuches de Traiguén y Lumaco.

Del señor Ministro de Salud, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Bombal, relativo a la instalación de un centro de atención de urgencia en la comuna de Pedro Aguirre Cerda.

Del señor Ministro de Agricultura, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, referido al programa de recuperación de suelos en la Undécima Región.

Del señor Ministro Secretario General de la Presidencia, con el que responde un oficio enviado en nombre de la Senadora señora Frei (doña Carmen) y de los Senadores señores Sabag y Zaldívar (don Andrés), relativo a la tramitación de un proyecto de ley relacionado con el fomento y desarrollo de la microempresa y artesanado.

Del señor Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía, con el que comunica que ha remitido al Ministerio de Bienes Nacionales, por ser materias de su competencia, dos oficios enviados en nombre del Senador señor Horvath, referidos al proyecto de Parque Pumalín y a la licitación de predios en la zona austral, respectivamente.

Del señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, sobre Gobiernos Regionales.

De la señora Presidenta del Consejo de Defensa del Estado, con el que responde un oficio enviado en nombre de los Senadores señores Bombal, Cariola, Chadwick, Díez, Fernández, Larraín, Prat y Romero, relativo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Del señor Director Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Lagos, concerniente al personal de esa repartición en el aeropuerto de Iquique.

Finalmente, de los señores alcaldes de O'Higgins, Pudahuel y Santo Domingo, con los que contestan a oficios enviados por el Senador señor Larraín, referente a descentralización de fondos sociales.

--Quedan a disposición de los señores Senadores.

Informes

Uno de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y otro, de la de Hacienda, recaídos en el proyecto, en segundo trámite constitucional, que establece la ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, con urgencia calificada de "Simple". (Boletín N° 2.152-07). **(Véanse en los Anexos, documentos 1 y 2).**

De las Comisiones de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas, recaído en el proyecto, en segundo trámite constitucional, que complementa la ley N° 19.553, que concedió la asignación de modernización y otros beneficios. (Boletín N° 2.248-13). **(Véase en los Anexos, documento 3).**

--Quedan para tabla.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Terminada la Cuenta.

V. ORDEN DEL DÍA

LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Proyecto, en segundo trámite constitucional, que establece la ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, con informes de las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y de Hacienda, y con urgencia calificada de "Simple".

La señora Ministra ha solicitado que se permita ingresar a la Sala al Coordinador General de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia, don Rafael Blanco, a fin de que la asesore con respecto a este proyecto.

--Se accede.

—Los antecedentes sobre el proyecto (2152-07) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 16ª, en 12 de enero de 1999.

Informes de Comisión:

Constitución, sesión 28ª, en 30 de marzo de 1999.

Hacienda, sesión 28ª, en 30 de marzo de 1999.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el señor Secretario.

El señor LAGOS (Secretario).- El proyecto se inició en mensaje. Se hace presente en el informe de la Comisión de Constitución que numerosos artículos de la iniciativa en debate recaen sobre materias propias de ley orgánica constitucional y, por tanto, para su aprobación requieren de las cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio, es decir, 26 señores Senadores, de 45 que actualmente se encuentran en ejercicio. El proyecto incluye también materias propias de ley común.

Asimismo, dicho informe consigna que durante el primer trámite constitucional, por oficio de fecha 9 de junio de 1998, la Excelentísima Corte Suprema que el proyecto no se relaciona con la organización y atribuciones de los tribunales, no obstante lo cual formuló varias observaciones con el propósito de colaborar en la labor legislativa. Además, el Alto Tribunal hace presente, en oficio que figura como anexo, que tanto su Presidente, don Roberto Dávila Díaz, como el Ministro integrante don Mario Garrido Montt, asistieron a las sesiones celebradas por la Comisión y anticiparon algunos criterios que se consignan en el informe.

Asimismo, se hace constar que, aparte sus miembros permanentes, concurrieron a sus reuniones la señora Ministra de Justicia, el Jefe de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia y dos asesores, profesores del ramo.

El objetivo fundamental de la iniciativa en comento es dar cumplimiento a la enmienda constitucional de 1997, junto con los demás proyectos que integran la reforma procesal penal. Específicamente, se pretende desarrollar el mandato constitucional que entrega a una ley orgánica constitucional la regulación de diversas materias relativas al Ministerio Público, tales como determinar su organización y atribuciones; señalar los requisitos que deben cumplir los fiscales para su nombramiento y las causales de remoción; establecer el grado de independencia y autonomía y la responsabilidad que ellos tendrán en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública (artículo 80 B de la Constitución Política); regular la formación de la terna, previo concurso público, que debe elaborar el fiscal regional respectivo, para proponer al Fiscal Nacional la designación de los fiscales adjuntos (artículo 80 F de la Carta), y contemplar la forma como el Fiscal Nacional ejercerá la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público (artículo 80 I de la Ley Fundamental).

De acuerdo con el Reglamento vigente del Senado, la Comisión discutió sólo en general el proyecto. En el informe se señalan los principales aspectos que se analizaron en el debate.

Terminada la discusión, coincidieron los integrantes del organismo técnico en que, después de que el Congreso Nacional aprobó la reforma constitucional contenida en la ley N° 19.519, resulta absolutamente congruente prestar la aprobación al proyecto en informe, que corresponde no sólo al cumplimiento del deber de velar por la entrada en vigencia del nuevo Capítulo VI-A de la Constitución Política, sino a la materialización de la decisión política legislativa de reemplazar el actual sistema procesal penal.

Dentro de este contexto, estimaron que la discusión general del proyecto permitió detectar varios aspectos sustantivos en los cuales podría ser mejorado durante su discusión particular, sea a propuesta del Ejecutivo, o como consecuencia de los aportes que deseen hacer los señores Senadores mediante la formulación de indicaciones.

Asimismo, se deja constancia en el informe de que, puesta en votación, la iniciativa fue aprobada en general por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables señores Aburto, Díez, Hamilton, Larraín y Viera-Gallo. En la parte resolutive del mismo, el organismo técnico propone al Senado hacer otro tanto, en los términos en que la despachó la Cámara de Diputados.

Por su parte, la Comisión de Hacienda deja estampado en su informe que se abocó al estudio de los artículos de su competencia. Hace una descripción de los mismos y consigna que los aprobó por unanimidad y sin enmiendas. Además, deja constancia de que, a indicación del Ejecutivo, se agregó un artículo 7° transitorio, nuevo, sobre el financiamiento.

Asimismo, el organismo técnico hace presente que, en mérito del informe financiero de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda acerca del costo del proyecto en informe, lo despachó debidamente financiado, por lo cual sus normas no producirán desequilibrios presupuestarios ni incidirán negativamente en la economía del país.

Finalmente, en la parte resolutive, propone al Senado aprobar el texto despachado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, con el agregado del artículo 7° transitorio, nuevo, a que se hizo referencia.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En la discusión general del proyecto, tiene la palabra la señora Ministra.

La señora ALVEAR (Ministra de Justicia).- Señor Presidente, deseo partir señalando que constituye para nosotros una enorme satisfacción que la Sala del Senado consigne en la tabla de hoy el proyecto de ley orgánica constitucional del Ministerio Público, iniciativa trascendental para comenzar la implementación del Sistema de Enjuiciamiento Criminal, luego de aprobarse en general el nuevo Código de Procedimiento Penal y de haberse acogido durante 1997 la reforma constitucional del Ministerio Público, que ya se encuentra incorporada a nuestra Carta Fundamental.

Al abordar el estudio del asunto en comento, luego de un arduo trabajo -aprovecho la oportunidad para hacer un reconocimiento- de sus Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y de Hacienda, creo que se da un nuevo paso, ya que la normativa que se somete ahora a la consideración de la Sala en general organiza y desarrolla a dicho organismo, lo cual permitirá próximamente elegir al Fiscal Nacional, que será la primera autoridad del nuevo sistema, para iniciar, luego, la conformación de su equipo, el diseño de las políticas pertinentes, como también la capacitación necesaria de su personal.

ORGANISMO AUTÓNOMO

Cabe recordar que, en la definición contenida en la Carta, el Ministerio Público quedó como un órgano autónomo de los demás Poderes del Estado, jerarquizado, al que corresponde la exclusividad de la persecución penal de los delitos; la sustentación de la acción penal pública, en representación de la comunidad, y la promoción y resguardo de los derechos de las víctimas y de los testigos en el proceso penal. Con él se delimitan la competencia y funciones de los órganos que participan en el enjuiciamiento criminal, profundizando -creemos- nuestro Estado de Derecho, al establecer un sistema basado en los principios de imparcialidad, objetividad, publicidad y concentración.

De la misma manera, la separación de las funciones de investigar y juzgar redundará en una forma más eficaz y eficiente de perseguir los delitos, obteniendo de esta manera un equilibrio fundamental entre los derechos de las partes en el proceso: la víctima y el imputado.

La propuesta que se somete a consideración de la Sala consta de 80 artículos permanentes y 6 transitorios. Ella establece las funciones y principios que orientan las actuaciones del Ministerio Público, replicándose en gran medida el mandato constitucional. Considero importante recordarlos brevemente.

1. Principio de objetividad.- En toda investigación, los fiscales deberán considerar, no sólo los hechos y las circunstancias que configuren el delito o agraven la responsabilidad del imputado, sino también las que le eximan de ella, la extingan o atenúen.

2. Principio de oportunidad.- Los fiscales podrán no iniciar la persecución penal o abandonar la que hayan iniciado cuando se trate de algún hecho que, por su insignificancia, no comprometa gravemente el interés público, a menos que la pena asignada al delito exceda la de presidio o reclusión menores en su grado mínimo, o que se trate de un delito cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

3. Principio de legalidad.- Como todo órgano del Estado, sus actuaciones se encuentran regidas por él, que exige una habilitación legal previa y expresa para la realización de su cometido. Así, por ejemplo, le corresponderá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación, y requerirá de una aprobación judicial previa si dichas actuaciones perturban, restringen o privan de los derechos al imputado.

4. Principio de responsabilidad.- Los fiscales del Ministerio Público tienen responsabilidad civil, penal y disciplinaria por los actos realizados con ocasión del ejercicio de sus funciones. A su vez, el organismo es responsable por los perjuicios que cause por ello, pero el Fiscal Nacional no tiene responsabilidad disciplinaria.

ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Respecto de la organización y atribuciones del Ministerio Público, parece importante recordar que este órgano jerarquizado se halla compuesto por un Fiscal Nacional, fiscales regionales y fiscales adjuntos.

FISCAL NACIONAL

El Fiscal Nacional es la autoridad máxima del Ministerio Público y el responsable de su funcionamiento. Por mandato constitucional, es la autoridad unipersonal que dirige la institución y debe responder por las actividades que se realicen en ella, así como por la eficacia de su funcionamiento.

Recordemos que la norma relativa al nombramiento del Fiscal Nacional se encuentra ya en la Constitución Política, que contempla al respecto la participación de los tres Poderes del Estado.

El proyecto en debate dota al Fiscal Nacional de las facultades necesarias para dirigir la relevante institución que es el Ministerio Público. De entre las propuestas, me parece importante destacar la de **fijar la política de persecución penal**.

La iniciativa dispone que, para el cumplimiento de aquella tarea, el Fiscal Nacional debe oír al Consejo General, instancia asesora y de opinión en labores de gran trascendencia. Se trata entonces de que, como máxima autoridad encargada de la persecución penal, dicha autoridad fije los criterios generales en conformidad a los cuales se llevará adelante dicha función y que orientarán el trabajo de los fiscales regionales y adjuntos, respectivamente.

Congruente con su calidad de autoridad máxima, se entrega al Fiscal Nacional la facultad de fijar, oyendo al Consejo General, las políticas de recursos humanos, remuneraciones, inversión, gastos, planificación del desarrollo y administración y finanzas.

También se confiere al Fiscal Nacional facultad para **crear unidades especializadas** para la persecución de determinados delitos.

Eso nos parece de particular relevancia, por cuanto la avanzada especialización en la ejecución de ciertos delitos que se cometen en la actualidad (narcotráfico, lavado de dinero, y en general, delitos económicos) hace necesaria también una especialización en su persecución. De esa manera, la formación de unidades o equipos especializados que puedan adquirir destrezas y técnicas para intervenir en la investigación de tales hechos delictivos ayudará a la oportuna y eficiente intervención en la ejecución y persecución penal.

Creo importante destacar que en la discusión parlamentaria se contempló la existencia de una **Unidad Especializada de Drogas y Crimen Organizado**, que tendrá por finalidad satisfacer la creciente y legítima inquietud de preservar la lucha contra el narcotráfico.

Se faculta al Fiscal Nacional, asimismo, para asumir directamente la persecución penal de determinados hechos que se consideren constitutivos de delitos en casos especiales que la propia ley en proyecto señala. Así se podrá hacer en aquellos casos en que la investidura de la víctima o de las personas involucradas lo haga menester y cuando se trate de hechos que hubieren causado alarma pública y que, por su gravedad, o por la complejidad de su investigación o por la necesidad de investigar en varias regiones, haga indispensable su conducción a nivel nacional.

CONSEJO GENERAL

El Consejo General es una instancia compuesta por los fiscales regionales y su función fundamental es la de actuar como un organismo de asesoría para el Fiscal Nacional, fijándose en numerosas oportunidades la obligación del Fiscal Nacional de escuchar al Consejo General antes de tomar un decisión. Por ejemplo, tratándose de las políticas de persecución y de remuneraciones, entre otras.

FISCALES REGIONALES

Los fiscales regionales ejercerán las funciones y atribuciones del Ministerio Público en cada Región, por sí o a través de los fiscales adjuntos que se encuentren bajo su dependencia.

Los fiscales regionales son nombrados por el Fiscal Nacional, de una terna elaborada por la correspondiente Corte de Apelaciones regional, previo concurso público de antecedentes.

Los requisitos para el nombramiento de los fiscales regionales son los de ser ciudadano chileno con derecho a sufragio, tener a lo menos cinco años el título de abogado y haber cumplido 30 años de edad, además de no estar afecto a las incompatibilidades e incapacidades que la propia ley en proyecto establece.

La legislación en proyecto consigna las facultades del Fiscal Regional, quien podrá impartir instrucciones generales y particulares; supervisar el buen funcionamiento de la institución en la respectiva Región; determinar el número de personal necesario, así como la ubicación de las fiscalías locales y la destinación de cada uno de los fiscales adjuntos de su Región.

Es importante, señor Presidente, destacar la relevancia del proyecto desde el punto de vista de la regionalización del país, en atención a las facultades que otorga para los efectos indicados.

FISCALES ADJUNTOS

Los fiscales adjuntos están encargados de ejercer directamente las funciones y atribuciones del Ministerio Público en las causas de que conocen.

Son nombrados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna del Fiscal Regional. La regulación de la conformación de las ternas y del concurso público en el proyecto presentado señala, entre otras disposiciones, que los concursos incluirán exámenes escritos y orales y una evaluación de antecedentes académicos y laborales de los postulantes.

De esa manera, el Fiscal Nacional, como máxima autoridad del Ministerio Público, es quien nombra y remueve a los fiscales adjuntos. Sin perjuicio de ello, éstos trabajan bajo las órdenes directas del Fiscal Regional, recibiendo de él las instrucciones generales y particulares en el desarrollo de su labor.

En la ley en proyecto se establecen los requisitos para ser nombrado Fiscal Adjunto.

DISEÑO ORGÁNICO

En relación al diseño orgánico del Ministerio Público, delinearé aspectos de carácter general.

En la **Fiscalía Nacional** se incorpora una **Gerencia Nacional**, a cargo de un Gerente Nacional responsable del funcionamiento de las distintas divisiones administrativas que conformarán el Ministerio Público. Entre éstas cabe destacar la División de Atención a las Víctimas y Testigos. Y me parece del caso puntualizar que la incorporación de esta División en el proyecto fue fruto del debate parlamentario.

FISCALÍAS REGIONALES

La iniciativa establece la estructura de las fiscalías regionales. En cada Región existirá una, con excepción de la Metropolitana, donde habrá cuatro.

Para el caso de las fiscalías regionales, además de contemplarse las unidades de apoyo -entre ellas, la Unidad de Administración y Finanzas; la de Control de Gestión y Desarrollo; la de Recursos Humanos; la de Informática- propuestas en el proyecto original, se ha incorporado la División de Atención a las Víctimas y Testigos.

FISCALÍAS LOCALES

Las fiscalías locales se establecen en el proyecto como unidades operativas a cargo de un Fiscal Adjunto Jefe.

Es en estas unidades donde se desarrollará en general, aunque no exclusivamente, el trabajo de los profesionales y personal de apoyo de los fiscales adjuntos.

Existirán 625 fiscales, según el resultado de los estudios de simulación y de la consultoría denominada “Formulación y Aplicación de un Modelo de Localización de Tribunales y Fiscalías de la Justicia Criminal Oral”, realizada por la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad Católica de Valparaíso, a requerimiento de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Así, el proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público pretende dar a éste un diseño orgánico liviano y flexible, que permita de manera ágil y oportuna las modificaciones que el desarrollo social exigirá.

SISTEMA DE CONTROL Y RESPONSABILIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por último, me parece importante dar una cuenta muy general a este respecto, por cuanto el Ministerio Público ha sido motivo de preocupación. Si bien ésta es legítima, creemos que las respuestas que ofrece la iniciativa y las que se encuentran en el Código Procesal Penal dan cuenta de un apropiado equilibrio para permitir la investigación y tener al mismo tiempo un adecuado control.

Recordemos que estamos hablando de un organismo autónomo. Pero su autonomía requiere necesariamente mecanismos de control y de responsabilidades que actúen como fuerzas adecuadas de contrapeso en el sistema.

De esa manera, la iniciativa en debate dispone un conjunto de controles que explicitan que todos los fiscales del Ministerio Público poseen, en primer lugar, responsabilidades penal y civil por sus actos. A su vez, los fiscales adjuntos y los fiscales regionales tienen responsabilidad disciplinaria.

La ley en proyecto contempla, entre otras medidas disciplinarias, amonestación privada, censura por escrito, multa y suspensión de funciones. Y es interesante destacar que estas sanciones no pueden ser aplicadas sin haber escuchado previamente al Fiscal, a fin de garantizar el derecho a la defensa.

Por otra parte, también en cuanto a los controles, merece especial mención el hecho de que el proyecto impone al Fiscal Nacional y a los fiscales regionales la obligación de entregar una cuenta anual pública de las actividades realizadas, en la que deben exponer los avances y las dificultades que han encontrado en su labor. Entendemos que se trata de una forma de control indirecto, que permite a la comunidad ejercer el derecho de informarse, paso previo del control ciudadano sobre sus autoridades.

Otra forma de control radica, sin duda, en las atribuciones del juez de garantía respecto de todas las decisiones que adopten los fiscales, no sólo en estricta relación con la afectación de las garantías y los derechos de las personas, sino también con resoluciones vinculadas a los medios de prueba y al forzamiento de la acusación, entre otros aspectos. Cabe recordar que, tal como se ve en estos momentos en la Comisión de Constitución del Senado, el Código de Procedimiento Penal contempla los jueces de garantía, el mecanismo más evidente de control que enfrentarán los fiscales.

Asimismo, se regulan las inhabilidades relativas a los fiscales del Ministerio Público. El Código citado establece que se les aplicarán las causales de implicancia y recusación de los jueces. De esa manera, el proyecto define el procedimiento en que ello se hará efectivo.

También se determinan en la iniciativa las incapacidades para acceder al cargo de Fiscal, las incompatibilidades para ejercerlo y las prohibiciones que pesen sobre quienes se desempeñen como tal.

En el mismo Título se disponen el procedimiento y las sanciones atinentes a quienes incurran en alguna de esas causales, y las incapacidades, incompatibilidades y prohibiciones se hacen extensivas a todo el personal que se desempeñe en el Ministerio Público, en cuanto le sean aplicables.

Para finalizar el tema de los controles, se debe señalar que **tanto el Fiscal Nacional como los fiscales regionales pueden ser removidos por la Corte Suprema, a solicitud del Presidente de la República o de diez Diputados.**

Por ello, responsablemente, podemos aseverar en esta Sala que tanto en la iniciativa que nos ocupa como en el Código de Procedimiento Penal y en las definiciones asumidas en la Carta se ha contemplado un conjunto de controles que constituyen el contrapeso adecuado a la autonomía que se otorga.

NORMAS SOBRE PERSONAL

El proyecto comprende disposiciones sobre el personal del Ministerio Público, sus relaciones estatutarias, el sistema de remuneraciones, las evaluaciones y el término de los contratos de trabajo que lo vinculan con la institución.

Las normas atinentes a capacitación consagran la obligación de fijar programas para sus integrantes y los criterios para acceder a ellos, así como las formas de entrega. Me parece importante destacar que sobre el particular se ha recogido la experiencia positiva de la Academia Judicial, aplicándose el mismo sistema para los fiscales.

Por último, se regula el presupuesto del Ministerio Público, indicándose que se sujetará a los preceptos de la Ley de Administración Financiera del Estado, y la Ley de Presupuestos deberá contemplar anualmente los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.

Sin perjuicio de ello, el texto que presentamos es acompañado por un informe financiero del Ministerio de Hacienda -documento que estudió acuciosamente la Comisión de Hacienda del Honorable Senado-, donde se asegura la destinación de más de 89 mil millones de pesos para la implementación del organismo, considerándose las fases iniciales de infraestructura, equipamiento, personal y operación en todo el país.

SISTEMA REMUNERATORIO

Creo del caso subrayar que un objetivo relevante perseguido por la iniciativa en debate es contar con un régimen laboral flexible, que permita la movilidad basada en evaluaciones y calificaciones permanentes y un sistema de remuneraciones a las que se sumen incentivos por desempeño.

Lo anterior se logra ampliamente en el articulado, que considera remuneraciones diferenciadas para los fiscales y los demás funcionarios del Ministerio Público, homologadas a determinados grados del Poder Judicial. Sin embargo, lo interesante es que esas homologaciones constituyen topes máximos para los distintos profesionales y el personal, lo que hará posible al Fiscal Nacional contratar con un ingreso que luego podrá variar sobre la base de los resultados de las evaluaciones que se realicen.

De esa manera dispondremos de una institución moderna, que pueda establecer procesos de trabajo acordes con el requerimiento de las funciones, y de un personal que responda adecuadamente a ello con dinamismo, eficacia y eficiencia.

Señor Presidente, Honorables Senadoras y Senadores, como expresé al iniciar mi intervención, el proyecto que hoy se presenta ha sido respaldado por los tres Poderes del Estado. Pero no sólo ha recibido ese apoyo, puesto que vastos sectores de la comunidad jurídica privada nos han manifestado su aliento y han efectuado contribuciones interesantes para la conformación de un nuevo sistema que dé cuenta de la necesidad de la justicia oportuna y eficiente por la que claman nuestros compatriotas.

Las Comisiones de Constitución y de Hacienda del Senado han realizado un extraordinario trabajo, acucioso, serio y de gran calidad técnica, como ha sido una característica de la reforma que hoy nos convoca.

Por tanto, la aprobación del proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público será un reconocimiento -así lo esperamos- a un esfuerzo compartido y una ratificación unánime -también lo esperamos- al deseo de contar con un edificio institucional acorde con el tan cercano nuevo siglo.

Gracias.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Larraín, Presidente de la Comisión de Constitución.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, luego de escuchadas las explicaciones de la señora Ministra, así como las que dio el señor Secretario en su relación, lo que quisiera informar apunta más bien a las cuestiones que han despertado algún tipo de inquietud en el debate.

Sin perjuicio de ello, deseo que mis primeras palabras sean para manifestar que la Comisión de Constitución, en forma unánime, recomienda a la Sala acoger el proyecto. Y lo hace, en primer lugar, porque, después de que el Congreso Nacional despachó la reforma constitucional contenida en la ley N° 19.519, es algo que estimamos absolutamente congruente, en cuanto la normativa en discusión no responde únicamente al cumplimiento del deber de velar por la entrada en vigencia del nuevo Capítulo VI-A de la Ley Fundamental, sino que, también, constituye la materialización práctica y eficaz de la decisión política y legislativa de reemplazar el actual sistema procesal penal.

En efecto, pensamos que al aprobar el Congreso en general y particular la ley en proyecto, no sólo será posible abocarse a lo que ha sido hasta ahora un debate sobre cómo se debe implementar el nuevo procedimiento penal, sino que éste se empezará a aplicar, a concretar, y se darán los pasos que permitirán que la reforma judicial no sea meramente un proyecto, sino que empiece a caminar.

La iniciativa, en general, nos ha parecido completa, razonable y concordante con los planteamientos que acogimos hace algún tiempo a nivel del Texto Constitucional. Respecto de sus contenidos específicos, no quisiera agregar mayores comentarios a los ya formulados y a los incluidos en el informe de la Comisión, el cual se halla en poder de los señores Senadores...

La señora FREI (doña Carmen).- ¡Y Senadoras!

El señor LARRAÍN.-...y, por cierto, de las señoras Senadoras que nos acompañan con tanta sabiduría en esta Corporación.

El proyecto establece el ámbito en que actuará el Ministerio Público, determina el estatuto del personal y precisa la naturaleza autónoma de la institución.

En seguida, define la estructura y los niveles jerárquicos, lo que comprende, como lo dispuso la Carta, un Fiscal Nacional, fiscales regionales y fiscales adjuntos.

Se crea, además, un Consejo General. Y es importante que Sus Señorías atiendan a su composición, pues se trata de un órgano asesor y de colaboración respecto del Fiscal Nacional, integrado por éste y por los fiscales regionales. Jerárquicamente, depende del Fiscal Nacional y no tiene existencia constitucional. Por lo tanto, carece de verdaderas atribuciones. Pero, en lo referente a la Carta Fundamental, éste es un punto de innovación que contiene el proyecto de ley sometido al conocimiento de los señores Senadores.

El estatuto del personal establece un conjunto de normas que regulará las actuaciones de quienes integrarán el Servicio. Está pensado para evitar cualquier tipo de burocratización; es decir, se pretende consagrar disposiciones de carácter flexible que permitan un sistema de contratación, evaluación y despido conforme a parámetros que se

están utilizando incluso en entidades públicas en reemplazo de las reglas contenidas en el Estatuto Administrativo. Así, las relaciones laborales se regirán por esta ley orgánica constitucional y, subsidiariamente, por el Código del Trabajo, lo que, ciertamente, constituye un aspecto de importancia e interés para el debate que se suscitará.

También deseo llamar la atención sobre la dotación de personal del Ministerio Público, contenida en la página 9 del informe. Es relevante que el Senado advierta la magnitud que desde este punto de vista tendrá esta entidad: habrá un Fiscal Nacional; 16 fiscales regionales, en la medida en que algunas regiones sean subdivididas en función de su tamaño, y 625 fiscales locales. Vale decir, el nuevo sistema contempla un total de 642 fiscales para la persecución penal en todo el país. Si a esto se agrega la dotación de apoyo, que llega a los 2.975 funcionarios, la cifra final alcanza a 3.617 personas. En su conjunto, el nuevo sistema procesal penal, frente a los 625 fiscales adjuntos, contempla 399 jueces de garantía (51 de los cuales corresponden a jueces de letras con competencia de garantías) y con 378 jueces en lo penal, que configurarán los tribunales colegiados.

Ésa es la innovación medida en términos de personas. Y, por cierto, nos permite establecer la magnitud y la relevancia de la creación del Ministerio Público.

Respecto del proyecto, cuyos rasgos ya hemos conocido, la Excelentísima Corte Suprema planteó algunas observaciones. (El respectivo documento se adjunta en el informe). Ha estimado que la iniciativa no se relaciona con la organización ni las atribuciones de los tribunales, y que, por lo tanto –opinión que compartimos-, no le correspondía informar a esta Corporación en los términos del artículo 74 de la Carta Fundamental, en el sentido de que eso sería una obligación. Sin embargo, junto con dar su aprobación genérica al articulado, formula varias observaciones con el propósito de colaborar a que nuestra labor legislativa se cumpla de la mejor manera posible. A su juicio, estas observaciones deberían ser consideradas por los señores Senadores al momento de presentar sus indicaciones y, también, durante la discusión particular en la Comisión de Constitución.

La primera observación se refiere al criterio de la Corte Suprema en orden a que en esta normativa habría ausencia de reglas garantistas; vale decir, no se contemplarían disposiciones relativas a la forma en que el Ministerio Público deberá cumplir con las obligaciones y las funciones que se le encomienden en la idea de establecer resguardos para el particular en caso de que aquél no cumpla adecuadamente su cometido. En su opinión, no se divisa ningún recurso efectivo, rápido, obligatorio dirigido a consagrar una garantía, por ejemplo, si un fiscal retardara el comienzo de la investigación, demorase la petición de autorización judicial previa, dando tiempo a que el imputado se oculte, o, en general, si no actúa diligentemente. Sería oportuno –agrega- incorporar un sistema de sanciones más

drástico, como ocurre con los funcionarios judiciales, lo que resulta especialmente importante si se considera que el fiscal tendrá mayor poder que un juez, con muchas más posibilidades de incurrir en faltas o abusos.

La segunda observación apunta a los límites de edad para el Fiscal Nacional. Se advierte que fijar cuarenta años como mínimo para ejercer ese cargo y no determinar la edad en que cesará en sus funciones, como sucede hoy con los Ministros de la Corte Suprema y de Apelaciones -e incluso en este proyecto de ley con los fiscales regionales-, puede ocasionar problemas de funcionamiento. Además, es preciso destacar que, teniendo en cuenta el número y las calidades de los postulantes al cargo, la Corte Suprema puede verse obligada a incluir en la quina a personas de muy alta edad, que superen el límite fijado a los jueces para el desempeño de sus funciones. Propuso considerar algún tipo de sistema que impida que la persona que va a ejercer dicho cargo supere los 80 años de edad en su ejercicio. Precisó que no debe olvidarse que, por el contenido de las funciones que deberá desempeñar, el Fiscal Nacional necesita cumplir una considerable actividad y tener gran claridad mental, pues estará sujeto a un conjunto de presiones y a situaciones bastantes críticas.

Deseo manifestar -al igual que la señora Ministra- que el mecanismo para determinar el tope de edad a que se refiere la Corte Suprema se encuentra establecido en la Constitución. En consecuencia, me parece que sobre la materia -por cierto, no forma parte de esta legislación- no nos corresponde pronunciarnos en esta oportunidad; pero sí es valedera la ocasión para aludir al tema, por cuanto, si el punto fuese motivo de inquietud por parte del Senado, ello debería dar origen a una reforma de la Carta Fundamental y en ningún caso a una norma que, por la vía de la indicación, se pudiese aprobar a raíz de la discusión de este proyecto de ley que crea el Ministerio Público.

En cuanto a la tercera observación de la Corte Suprema, que alude al sistema de designación del Fiscal Nacional, cobra validez el mismo criterio manifestado sobre el tope de edad. En lo fundamental, el mecanismo del nombramiento también lo regula la Constitución. Además, estimó inapropiada la realización de una audiencia pública en la cual se interrogue a los oponentes acerca de sus antecedentes, ya que podría estimarse que causa cierto detrimento a los concursantes. Subrayó que, además, no se impone a los oponentes la obligación de asistir a esa sesión, ni tampoco se establecen las consecuencias que traería aparejada su inasistencia, aunque lo lógico sería concluir que se ha producido un desistimiento implícito de su oposición.

Agregó que la iniciativa legal no prevé la eventualidad de que al concurso se presenten cinco candidatos o menos, lo que impediría la confección de la quina. Y como de

acuerdo con la norma constitucional debe haber concurso y una sola elección en una sesión, parecería prudente reglar la posible presentación de menos oponentes o de oponentes insuficientes. Esta situación se agravaría en caso de que el Senado rechazara la primera proposición, ya que no existe ninguna mención en orden a que la Corte Suprema pudiera abrir el concurso otra vez, por lo que pareciera que debería limitarse a elegir entre aquellos que están en la respectiva lista.

Respecto de la cuarta observación, atinente a las prohibiciones e inhabilidades, la Corte Suprema plantea que el proyecto de ley no contempla la forma en que pueden hacerse efectivas -aunque generalmente serán las partes afectadas quienes las harán presentes-, ni señala el plazo dentro del cual deberán quedar resueltas, ni la medida en que incidan en la prosecución de la investigación por el fiscal. Debe evitarse -agrega la Corte- que la solución de estas cuestiones pase por la remoción del fiscal, pues ello le da un trasfondo inconveniente si se tiene presente que en este caso se estaría frente a una situación de carácter administrativo.

La quinta observación incide en la irresponsabilidad funcionaria del Fiscal Nacional. La Corte estima que debe tenerse en cuenta que éste se halla en una situación de excepción en el sistema institucional chileno, a la que no se encuentra sujeta ningún magistrado, autoridad o funcionario estatal, lo cual puede significar en la práctica la impunidad de las faltas y deficiencias menores que pudieran producirse en el ejercicio de la Fiscalía Nacional y que no justifiquen su remoción a través del procedimiento previsto en el artículo 80 G de la Constitución Política de la República, responsabilidad que puede ser perseguida a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros. Las otras son responsabilidades penales o civiles, que también se encuentran contenidas en el proyecto de ley en comento. Pero hay un espacio de responsabilidad funcionaria que, en opinión de la Corte Suprema, no quedaría debidamente cautelado.

La sexta observación alude a la revisión de las decisiones adoptadas por los fiscales adjuntos. Señala que, aun cuando dicha función se entrega a los fiscales regionales y al Fiscal Nacional, convendría contemplar la intervención de un organismo colegiado en alguna instancia, para darle mayor fortaleza a las decisiones que se adopten, ya que no resulta conveniente que en la pirámide resolutiva intervengan solamente organismos unipersonales.

Finalmente, el Máximo Tribunal hace una última observación en lo relativo al Consejo General -a que me referí- que se propone crear.

En opinión de la Corte Suprema, el Consejo General -si se descartara la suposición de que, por estar integrado solamente por el Fiscal Nacional y los fiscales regionales, sería

en el hecho un órgano poco efectivo- podría asumir la competencia para revisar las decisiones que adoptaran los fiscales, con exclusión del fiscal que impuso la medida, como asimismo sería útil para hacer una separación entre las funciones de investigación y persecución penal, y las funciones de tipo administrativo y económico que debe tener una Fiscalía Nacional, en la idea de entregarle a dicho Consejo mayor injerencia, y así no radicar sólo en el Fiscal Nacional la resolución de estas materias.

Igualmente, la Corte manifestó ser partidaria de que el funcionamiento de tipo económico e interno del Ministerio Público sea también controlado por este cuerpo colegiado, ya que ello redundaría en una mayor continuidad de la actividad investigadora, de forma tal que la llegada de un nuevo Fiscal Nacional no implique un cambio en el funcionamiento permanente de la institución.

Ésas son las observaciones de la Corte Suprema que, como dije, se encuentran anexas al informe.

En seguida, me referiré a los temas debatidos por la Comisión, los que en cierto sentido también pueden contribuir a orientar la discusión o las indicaciones pertinentes.

El análisis realizado nos permitió detectar diversos aspectos sustantivos susceptibles de modificarse mediante indicaciones, ya sea de iniciativa del Ejecutivo por la naturaleza de algunas de sus normas, o de los señores Senadores.

El primer aspecto dice relación a las garantías de una investigación racional y justa. En el marco del estudio sobre la conveniencia de que este proyecto de ley contemple garantías que aseguren que la investigación respetará los parámetros constitucionales del debido proceso y de la libertad personal, se tuvo presente que la Constitución Política de 1980, a través del recurso de amparo preventivo -como se le denomina en la doctrina-, que protege a las personas de cualquier privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual distintas del arresto, detención o prisión, las resguarda también de verse afectadas por una investigación irracional o injusta. Vale decir, se abriría espacio también para entablar este recurso respecto de alguna actuación indebida del Ministerio Público.

Con respecto al estatuto del personal del Ministerio Público (tema al que aludí al describir las características de este organismo), en la Comisión se planteó la inquietud de que la regulación correspondiente no configurara la carrera funcionaria que caracteriza a toda repartición pública, sino que, por el contrario, descansara en la idea de que ella operara, al igual que en los entes privados, sobre la base de la contratación de servicios, los que una vez concluidos implican el término de la relación laboral.

En opinión de algunos de los integrantes de la Comisión, la situación resulta especialmente preocupante respecto de los funcionarios que en la estructura se ubicarán desde los fiscales adjuntos hacia abajo, quienes ciertamente deberían tener algún sistema de carrera funcionaria, aunque no sea idéntica ni tan rígida como la de otros servicios públicos.

Debe reconocerse que para el Fiscal Nacional y los fiscales regionales la posibilidad de establecer un sistema de estas características no es compatible con la forma en que están concebidos estos órganos en la Constitución. Pero no se piensa igual en cuanto al nivel inferior a los fiscales adjuntos, quienes serían al final los principales soportes de la carga de trabajo, tal como ocurre en los tribunales de justicia, lo que justificaría que tengan alguna suerte de garantías laborales, probablemente no idénticas a las de aquéllos, pero tampoco homologables con las de las instituciones privadas.

En esa idea, se estimó que podría establecerse algún régimen que tuviese ciertas características propias de algún órgano de la Administración del Estado, del Poder Judicial o de otras reparticiones fiscales, a fin de quien ingrese al Ministerio Público visualice a lo largo del tiempo algún tipo de carrera funcionaria, sin llegarse, por cierto, a fijar un esquema rígido.

En este contexto, se observó que el proyecto de ley no jerarquiza los diferentes niveles de fiscales adjuntos, ni los de otros tipos de fiscales que se pudiesen crear con alguna responsabilidad en materias específicas, lo que podría ser un principio de solución para algunos de los problemas que se han señalado, porque permitiría establecer relaciones de subordinación entre ellos. Para la mayoría de los miembros de la Comisión, quizás por aquí va la solución. Más que generar un cuerpo funcionario estructurado, burocrático, con una carrera reglamentada, a partir del fiscal adjunto hacia abajo debería establecerse algún grado de jerarquización. Eso ordenaría la estructura del personal al fijar distintos niveles, y permitiría pensar en cómo avanzar.

Esa estructura jerárquica tampoco fluye de las reglas sobre remuneración, ya que se establece una remuneración máxima común, salvo para el caso de los jefes de oficina local, lo que en consecuencia también debería ser revisado.

En esa idea, sería oportuno encontrar un equilibrio entre la necesaria modernización de nuestro sistema penal y cierto grado de estabilidad en las funciones, lo cual en la forma como se concibe en el proyecto no aparece con toda claridad. Tampoco se observa la necesaria claridad en los niveles jerárquicos de las fiscalías locales, especialmente en aquellas que van a funcionar en las capitales de Regiones, ni en la contratación de servicios para cometidos específicos sobre la base de honorarios. Esto puede dar lugar a una

interpretación excesivamente amplia, que afecte a quienes se desempeñen en forma permanente en el Ministerio Público.

Un tercer tema dice relación al nombramiento del Fiscal Nacional. Aunque, como dije, el proyecto de ley en estudio se limita a cumplir el mandato establecido en la Constitución Política en cuanto a la forma como debe nombrarse, que es la misma empleada para los Ministros de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, no deben olvidarse las perturbaciones que ha producido la aplicación de este sistema, en que -como manifestaron los propios representantes de la Excelentísima Corte Suprema- en muchas oportunidades para configurar las quinas ha habido que incorporar por sorteo a personas que han obtenido dos votos o un voto, lo que ciertamente resulta inadecuado.

Asimismo, el sistema de las quinas y las ternas puede ser revisado, con el objeto de solucionar los problemas prácticos que eventualmente se originen cuando, por ejemplo, no hay suficientes candidatos, o se rechazan algunos de éstos por parte del Senado y deben renovarse las ternas o las quinas.

La inquietud en ese sentido es genérica y quizás no correspondería tratarla en esta iniciativa de ley, puesto que, como ya señalé, es propia de una reforma constitucional que escapa al ámbito de la proposición en comento.

El último de los temas relevantes que motivaron debate al interior de la Comisión fue el de las relaciones entre los órganos internos del Ministerio Público.

Se estimó que podría contemplarse un sistema que de alguna manera compense las amplias atribuciones del Fiscal Nacional, pues la sola posibilidad de removerlo por el mal ejercicio de las mismas es una medida extrema que no constituye un contrapeso adecuado.

En esa idea, sería oportuno revisar la composición del Consejo General del Ministerio Público, ya que se altera precisamente la relación de subordinación por el hecho de que los fiscales puedan acotar o encauzar la labor del Fiscal Nacional, o fijar un sistema diferente. Pero en caso de que se mantuviera la composición de ese órgano, sería preferible alterar su denominación por otra que dé cuenta de su carácter meramente asesor de la misma autoridad del Ministerio Público. Es decir, de mantenerse su integración debería funcionar no como un Consejo General, sino como un comité o un órgano asesor. Si se insiste en la creación de un Consejo General, obviamente habría que modificar su composición, o ver qué atribuciones podría tener, y tal vez entre éstas considerar alguna que sirva de contrapeso a la actuación del Fiscal Nacional.

Hay quienes estiman que el proyecto de ley tiende a ser en exceso flexible, al no establecer con claridad las competencias que asumen el Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos, lo que no resulta del todo conveniente.

Es comprensible que cuando se trata del inicio de un esquema de funcionamiento nuevo, respecto del cual no se cuenta con la debida experiencia, resulte inapropiado establecer un mecanismo extremadamente rígido o reglamentario, dado que muchas de las normas habrán de incorporársele en el curso de su desarrollo, completando lo que hoy día se propone. Pero quizás haya aspectos que quedan demasiado sueltos; algunos cabos que sea necesario amarrar. Por eso, en la discusión particular habría que corregir esa flexibilidad a través de las indicaciones pertinentes, de modo que no quede la impresión de que se trata de un organismo suelto, sin certeza interna de funcionamiento y, por lo tanto, con pocas posibilidades de ir corrigiendo los errores, los excesos o las omisiones que puedan cometer los distintos fiscales en el ejercicio de sus funciones.

Señor Presidente, los miembros de la Comisión de Constitución –que presido- analizamos a lo largo de diversas sesiones el proyecto, que llegó al Senado en la primera quincena de enero, y consideramos que su aprobación es indispensable para el avance de la reforma judicial. Ésta, probablemente, no contempla sus normas más relevantes en el texto que nos ocupa -quizás las más substanciales se encuentran en el Código Procesal Penal-, pero en los fiscales y en la necesaria implementación de los mismos se halla el paso previo para su posible concreción.

En consecuencia, sin perjuicio de dar a conocer las inquietudes surgidas tanto en la Corte Suprema como al interior de la Comisión y después de haber escuchado distintas opiniones sobre la materia, consideramos indispensable su más pronta aprobación a fin de que, con el correr del debate en particular, entremos a corregir las cuestiones que -como hemos visto- merecen modificación. Ello permitirá, una vez que el proyecto en estudio sea despachado, dar pasos concretos en la implementación de una necesaria reforma judicial que el Congreso Nacional ha sancionado al enmendar la Carta Fundamental, tras aprobar la iniciativa que el Ejecutivo en este sentido presentó en su oportunidad.

Es cuanto puedo informar a esta Corporación.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Bitar, quien informará acerca del proyecto en nombre de la Comisión de Hacienda.

El señor BITAR.- Señor Presidente, en conformidad a los procedimientos establecidos, la Comisión de Hacienda analizó los artículos que dicen relación a materias de organización y de presupuesto. En tal sentido, los señores Senadores podrán apreciar en el informe emitido por dicho organismo técnico los preceptos –aprobados por unanimidad- a que hago mención.

En cuanto a la organización y atribuciones del Ministerio Público, el artículo 6° establece que habrá una Fiscalía Nacional, 16 fiscalías regionales y las fiscalías locales que

determine el Fiscal Nacional. Asimismo, el artículo 13 dispone que la Fiscalía Nacional operará con una Gerencia Nacional, que estará a cargo de un Gerente –como lo señaló la señora Ministra-, quien, sobre la base de los objetivos, políticas y planes de acción que le defina el Fiscal Nacional, tendrá las funciones de organizar, planificar y supervisar las unidades administrativas. Ambas disposiciones las aprobó en general la Comisión.

Tocante al Párrafo 4º, relativo a los fiscales regionales, la Comisión aprobó en general los artículos 21, 25, 26 y 31, que determinan la existencia de un fiscal regional en cada una de las Regiones del país; las necesidades presupuestarias que éstos deben requerir del Fiscal Nacional; la creación de gerencias regionales a cargo de gerentes regionales, quienes velarán por el funcionamiento de las fiscalías regionales; y la labor de los fiscales adjuntos, cuyo número no podrá exceder de seiscientos veintiocho, los que ejercerán directamente las funciones y atribuciones del Ministerio Público en las causas de que conocieren.

En lo que respecta al Título III, sobre las responsabilidades de los fiscales del Ministerio Público, el artículo 40 sanciona con una multa equivalente hasta medio sueldo por el lapso de un mes las infracciones de los fiscales adjuntos de los deberes y prohibiciones que esta iniciativa legal les impone.

El proyecto cuenta en su Título VI con una serie de normas de personal. A la Comisión de Hacienda, en particular, correspondía referirse a los artículos 56 y 57. El primero de éstos encarga al Fiscal Nacional la contratación y el término de las labores de los funcionarios que se desempeñen en la Fiscalía Nacional. El artículo 57, a su vez, preceptúa que la contratación de los funcionarios que se desempeñen en la Fiscalía Nacional del Ministerio Público deberá ajustarse al marco presupuestario.

Luego, la Comisión aprobó los artículos 59 a 65, relativos a las remuneraciones del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales, fiscales adjuntos y personal del Ministerio Público.

Asimismo, dentro de los preceptos que le correspondió analizar, se hallan los referentes a contrato de trabajo. El artículo 71 enumera las causales generales de terminación del contrato. El 72 establece las causales especiales de término del contrato: falta de probidad, vías de hecho, injurias o conducta inmoral grave; incumplimiento de obligaciones, deberes o prohibiciones, y las necesidades de la Institución derivadas de la racionalización o modernización. Igualmente, los artículos 73 y 74 regulan la misma materia.

En seguida, en el Título VII, sobre capacitación, la Comisión acogió los artículos 78, 79 y 80. Este último consagra, incluso, la obligatoriedad de asistencia de los fiscales y funcionarios seleccionados para seguir cursos de capacitación.

En cuanto al presupuesto, el artículo 81 prescribe que la Ley de Presupuestos del Sector Público consultará cada año los recursos necesarios para el funcionamiento de esta institución, debiendo el Fiscal Nacional comunicar al Ministerio de Hacienda las necesidades presupuestarias de la misma, dentro de los plazos y de acuerdo con las modalidades establecidas para el sector público.

Tocante a los artículos transitorios, la Comisión aprobó, también por unanimidad, el artículo 6º, que encarga al Fiscal Nacional la dictación, dentro de los seis meses siguientes a su nombramiento, de los reglamentos sobre persecución penal, administración de personal, remuneraciones, asignaciones e incentivos, etcétera.

A continuación -esto es un hecho nuevo-, después del informe que elaboró y nos entregó la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, el Ejecutivo hizo llegar una indicación para agregar un artículo 7º transitorio, nuevo, que determina que el gasto que origine la aplicación de esta ley en proyecto durante 1999 se financiará mediante transferencias del ítem 50-01-03-25-33.104 de la partida Tesoro Público del Presupuesto vigente. La Comisión de Hacienda aprobó la indicación por unanimidad y sin enmiendas.

Por último, deseo hacer una breve referencia sobre el financiamiento.

Según el informe financiero de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el costo del proyecto es el siguiente:

Gastos de Operación en Régimen: 43 mil 52 millones 205 mil pesos, de los cuales 37 mil 436 millones de pesos corresponden a remuneraciones.

La puesta en marcha del organismo será gradual. En efecto, en 1999 (año 1) se contempla la designación del Fiscal Nacional, de los fiscales regionales del Plan Piloto (correspondientes a la Cuarta y Novena Regiones), de los fiscales locales del Plan Piloto y de sus respectivos equipos de apoyo; y la de los fiscales regionales de la Región Metropolitana.

En el 2000 (año 2) se procederá a la contratación del equipo de apoyo de las fiscalías regionales de la Región Metropolitana; a la designación de los fiscales locales de la Región Metropolitana y de sus equipos de apoyo, y la de los fiscales regionales del resto de las Regiones del país.

El 2001 (año 3) se llevará a cabo la contratación del equipo de apoyo a las fiscalías regionales del resto del país.

Por último, el 2004 (año 4) el sistema operará por año completo en todo el país, con los gastos de operación en régimen de 43 mil millones de pesos, aproximadamente, a que hice mención denantes.

Las inversiones también serán graduales. Se estima que en equipamiento, infraestructura y computación habrá un gasto total de 46 mil 523 millones 892 mil pesos. Existirá gradualidad en las inversiones a partir del momento de instalación de las fiscalías. En equipamiento se contemplan dos años; en infraestructura, ocho años, y en computación, cinco años.

El 15 de marzo de 1999 el Ejecutivo presentó un informe financiero complementario en el que precisa que la implementación del Ministerio Público para el presente año irrogaría un costo adicional de 2 mil 242 millones de pesos, de los cuales un mil 411 millones de pesos corresponden a remuneraciones. Este gasto se financiará mediante transferencia de la partida presupuestaria correspondiente del Tesoro Público.

Por lo tanto, la Comisión de Hacienda despachó el proyecto en informe debidamente financiado, por lo cual sus normas no producirán desequilibrios presupuestarios ni incidirán negativamente en la economía, y, en mérito de las consideraciones anteriores, propone aprobar el texto despachado por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, con la modificación que a continuación se indica:

“Agrégase un artículo 7º transitorio, nuevo, del siguiente tenor:

“Artículo 7º.- El gasto que origine la aplicación de esta ley durante el año 1999, se financiará mediante transferencias del ítem 50-01-03-25-33.104 de la Partida Tesoro Público del Presupuesto vigente.”.

Esta norma fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión.

He dicho.

El señor SILVA.- Señor Presidente, Honorables colegas, se ha sometido a la consideración del Honorable Senado el contenido y redacción del proyecto que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Debemos su existencia al mandato de la Carta Fundamental.

Nadie puede dudar, en consecuencia, de la necesidad de la idea de legislar en esta materia. Y, naturalmente, anuncio mi voto favorable al proyecto en general. Sin embargo, su contenido y la forma como se han asumido y materializado algunos debates en torno a su regulación hacen necesario, en mi opinión, realizar algunas observaciones y objeciones a su texto.

Formulamos tales observaciones y objeciones partiendo de un presupuesto, a mi juicio, indispensable: la necesidad de perfeccionar jurídicamente una iniciativa legal de singular trascendencia.

En primer lugar, se ha intentado sostener que el Ministerio Público, por ser un organismo autónomo constitucionalmente, es independiente de cualquier ubicación y

consideración en torno a su regulación jurídica. Se ha argumentado que “existe una diferencia” entre autonomías igualmente constitucionales, pero pertenecientes a la Administración Pública.

Al respecto, deseo expresar algunas consideraciones. Las autonomías como fenómeno jurídico, en particular las constitucionales, son de data antigua en el sistema constitucional chileno. En efecto, la ley de reforma constitucional N° 7.727 de 1943, al incorporar a la Contraloría General de la República al Texto Constitucional la introdujo con carácter de organismo autónomo. Ya en 1969 sosteníamos que ello significaba la independencia absoluta de todas las autoridades u oficinas del Estado.

Eso implicaba, a nuestro juicio, que su regulación correspondía a la Carta Fundamental y a la ley que la rige, no existiendo relación alguna de subordinación, ni siquiera de supervigilancia, frente a la Administración del Estado, pues la naturaleza de tales funciones hacía inconciliable dicha función con esos vínculos.

Lo anterior permitía sostener, a nuestro criterio, que aparecía un nuevo sistema de organización conocido con el nombre de “acentralización”, que la doctrina conceptualizó como entidades que no se relacionan con el Gobierno por un vínculo de supervigilancia o tutela, y que se hallan por lo tanto en un plano de extraordinaria independencia jurídica, tengan personalidad jurídica propia o carezcan de ella.

Muy poco después, en 1970, la ley de reforma constitucional N° 17.284 incorporó al Texto Fundamental al organismo denominado Tribunal Constitucional, disponiendo que, además de las regulaciones establecidas en la propia Carta, se regiría por autos acordados que contendrían las demás normas sobre su regulación y funcionamiento. En la actualidad, la Constitución vigente –artículo 81, inciso final- prevé que esas materias han de fijarse en la ley orgánica constitucional respectiva, como efectivamente lo ha sido.

La Carta Fundamental de 1980 recogió la visión precedente y extendió en su texto la concepción de la autonomía a otros organismos. Así lo hizo con el Banco Central y con posterioridad con las municipalidades.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno recogen estas visiones y permiten sostener que la autonomía tiene como efecto que estas entidades no pueden quedar sujetas a ningún vínculo o poder jerárquico, y que ellas se rigen por la normativa constitucional pertinente y por sus leyes orgánicas constitucionales.

La autonomía, pues, sólo tiene como efecto desvincular al órgano de otras instituciones con poder de decisión que condicionen, dirijan o planifiquen sus funciones. El hecho de que un organismo sea autónomo no significa que tenga un poder de autorregulación equivalente al del legislador. Es, así, el legislador el que condiciona, dirige o

planifica la actividad de dichos organismos, siempre y cuando no vulnere el dispositivo de normas del propio constituyente. El hecho de que la Constitución declare a un organismo como autónomo significa entonces que no queda sometido a órdenes de otros órganos que no sean el legislador.

En consecuencia, cuando se sostiene que la autonomía del Ministerio Público es diferente a la del Banco Central o a la de la Contraloría General, porque éstas son autonomías frente a la Administración y la del Ministerio lo sería frente al Estado, se cae, a mi juicio, en una peligrosa impropiedad.

En efecto, la Contraloría, el Banco Central o las municipalidades son organismos públicos autónomos del Estado, y no sólo de la Administración. Sostener así la absoluta independencia de órgano del Estado bajo el fundamento de encubrir aquella independencia en el concepto de la autonomía, no sólo es improcedente, sino que excede el criterio del intérprete.

La ley N° 18.575, que regula las bases orgánicas constitucionales de la Administración del Estado, de 1986 -es decir, con seis años de posterioridad a la Carta Fundamental que declaró autónomos a los organismos antes enunciados-, estableció en su artículo 1° que forman parte de los cuadros orgánicos de la Administración el Banco Central, la Contraloría General de la República y las municipalidades. Jamás dicho artículo ha sido tachado de inconstitucional, a pesar de que fue sometido al control obligatorio de constitucionalidad.

De este modo, todas las autonomías constitucionales son de entidades del Estado -y no de la Administración, como se ha afirmado-, y deben su existencia a la necesidad de cubrir una de las funciones de aquél. Así, se entiende que no haya sido necesario que ni el Congreso Nacional ni el Poder Judicial fueran declarados organismos autónomos por la Constitución Política de la República, ya que son Poderes.

En consonancia con esto, el Ministerio Público, a todas luces, es un órgano del Estado, y, en cuanto tal, se halla sometido a las normas del derecho público. Ello significa reconocer que necesita a lo menos tres elementos consubstanciales para el desempeño de su función pública: la organización, el personal y el sistema presupuestario o financiero.

En lo relativo a la organización interna, la misma Carta Fundamental otorga el carácter de jerarquizado al organismo. Esto quiere decir que existen vínculos administrativos que regulan las relaciones. Ello se traduce en potestades de control, deber de obediencia y una potestad disciplinaria.

Sin embargo, el proyecto pareciera confundir esto, y rescata de una manera ligera la gestión. En efecto, como se puede apreciar de la organización interna del organismo -

contenida en un esquema en el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento que los señores Senadores tienen a su disposición-, bajo el Fiscal Nacional surge el cargo de “Gerente Nacional”. Se justifica tal denominación y estructura aduciendo que ésta es la cara administrativa de la organización.

La organización de los órganos del Estado está caracterizada por una sola construcción. No existen visiones paralelas dentro de ella. Además, de lo que se aprecia, tampoco ésta es una unidad exclusivamente administrativa. Se le incorporan la división de estudios y la de atención a testigos y víctimas. No sé qué puedan tener de administrativas dichas funciones, especialmente la última.

Quiero llamar la atención sobre este punto porque no me parece baladí.

Es cierto que los Estados viven procesos de modernización; lo es también que una de esas visiones dice relación con la organización y el personal. Todo esto me parece inobjetable. Pero una cosa muy distinta es entender que un órgano del Estado maximiza sus beneficios igual que una empresa privada.

La utilidad de un órgano del Estado conduce a la resolución de las necesidades de la colectividad. Eso implica, en palabras de la Constitución, la satisfacción de necesidades materiales y espirituales.

Estoy en desacuerdo con aquella visión de identidad entre la gestión privada y la pública; como asimismo lo estoy con creer que la modernización en el área pública sólo se logra incorporando mecanismos propios de una empresa.

El específico “gerentismo” de la iniciativa repudia la visión más básica de la organización pública. ¿Queremos que nuestros fiscales prefieran más las estadísticas o los bonos de desempeño, por condena o convenios a los cuales puedan llegar, o queremos funcionarios del Estado que privilegien la justicia por sobre los rendimientos materiales? Yo prefiero esta última idea. Creo que es el genuino deber del ente estatal. De lo contrario le transpolamos la filosofía del mercado, que a todas luces es improcedente. Es absurdo introducir privatismos al interior de las instituciones que deben ser genuinas y propias del Estado.

Lo anterior lleva al segundo rubro de estas aprensiones: el personal. Todo funcionario del Estado es por naturaleza distinto de un empleado particular. Aquél no ejerce derechos frente a los particulares: ejerce potestades. Eso significa que su relación de empleo es diversa a la de un particular. La regulación del empleo público entre los funcionarios y el Estado en este proyecto es, a nuestro juicio, cuestionable.

Se dice que se han utilizado modelos de otros organismos. Se citan algunas superintendencias; pero hay que destacar lo que entraña el Ministerio Público en su esencia para comprender la improcedencia de tales comparaciones.

En todo caso, me parece absurdo renegar de la Administración para fundar normas del proyecto en servicios de ella. En efecto, existe una serie de organismos regulados por el Código del Trabajo, o por un sistema funcionarial propio, ajeno al Estatuto Administrativo. Sin embargo, se olvida en la materia que, cuando se opera de esa forma, el sujeto responsable de establecer mecanismos de control en beneficio de los funcionarios es la Contraloría, y que las normas del Estatuto Administrativo son aplicadas en forma subsidiaria, cosa que en este caso se reniega.

En esta materia, permítaseme realizar una objeción de carácter general, y que ojalá sea considerada por la Comisión de Constitución del Honorable Senado. Creo que el proceso de laboralización que ha existido en los últimos años en el Estado, en particular en la Administración, es de muy cuestionable constitucionalidad.

Las razones que me permiten realizar tal afirmación se fundan en que la Carta Fundamental ha distinguido diáfamanamente, a nuestro juicio, entre las normas de empleo privadas, denominadas “laborales”, y las de los empleados públicos.

En resumen, la Constitución establece la igualdad de acceso a los cargos o funciones públicas (artículo 19, número 17º), norma que está inmediatamente después de la que consagra la libertad de trabajo.

En segundo lugar, la creación de organismos, la determinación de sus funciones y atribuciones, su régimen de personal e inclusive el sistema de remuneraciones, son materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 62, inciso 4º en todos sus números). En el mismo sentido, en el caso de la Administración, su régimen se basa en un sistema disciplinado y profesional. Así consta de la historia fidedigna del artículo 38 de la Constitución, que estableció la carrera funcionaria. A mayor abundamiento, ha sido el propio Tribunal Constitucional el que ha expresado en torno de la aplicación del Código del Trabajo a un órgano de la Administración que “las personas que presten servicios –en el Estado- no pueden tener el carácter de trabajadores del sector privado, ya que los funcionarios del Estado son funcionarios públicos” (Rol N° 178, considerando 10º). Anhele que esta observación sea atendida o, a lo menos, debatida.

En todo caso, creo que el sistema de personal concebido en el proyecto trata de institucionalizar un sistema contractual que, en los términos en que se plantea, es inexistente, y que entraña el peligro de quebrar la relación unilateral estatutaria hasta hoy consagrada como principio en la legislación vigente. ¿Acaso los jueces, o los funcionarios del Congreso

Nacional, o los Ministros de Estado, tienen un vínculo contractual con el Estado? Según este proyecto, el funcionario ingresa (en algunos casos, en el articulado se dice “se nombra”). Pero yo me pregunto: ¿Cómo se le nombra? No hay nombramiento. ¿Dónde se registra? Les recuerdo, señores Senadores, que todos los funcionarios del Estado están registrados en la Contraloría. No existe en el proyecto regulación, por ejemplo, sobre las comisiones de servicios, sobre los cometidos funcionarios. ¿Deberá recurrirse al Estatuto Administrativo? Esto último no está contemplado, y esta situación no la regula, por lo demás, como es obvio, el Código del Trabajo.

Comparto las observaciones realizadas por nuestra Excelentísima Corte Suprema, la cual, en ánimo de colaboración como debe ser entre los Poderes Públicos, ha planteado sus puntos de vista, muy coincidentes con mis inquietudes.

Sin embargo, afortunadamente creo que el Fiscal Nacional sí tiene responsabilidad disciplinaria a pesar de la redacción equívoca de la norma que, por ser incompleta, es inductiva a error. Y digo “afortunadamente”, porque he sostenido en forma invariable que en una República democrática la responsabilidad es un principio tan necesario que no puede existir función pública sin ella. En efecto, si él puede ser sancionado por el incumplimiento de sus funciones, lo que sucede es que la sanción que puede recibir es la destitución de su cargo conforme a las normas de la Constitución, y no otras. Ello significará que si las irregularidades son de menor rango, aquel funcionario será irresponsable.

Lo anterior tiene importancia, pues, si el Ministerio Público no tiene personalidad jurídica, ¿por qué el Fiscal Nacional tiene la representación judicial y extrajudicial del organismo? El hecho de que no tenga personalidad jurídica significa que actúa con la personalidad jurídica y el patrimonio del Fisco y, en consecuencia, su representante extrajudicial será el Presidente de la República, y el judicial, el Consejo de Defensa del Estado. Me refiero naturalmente a materia patrimonial.

Finalmente, de todo esto se deriva una conclusión que puede ser funesta. ¿Cómo se resuelve la responsabilidad del Estado por las actuaciones del Ministerio Público; y cómo se concilia ella con el actual contenido y redacción del artículo 19, número 7º, letra i), de la Constitución?

Por último, existe coincidencia, analizando esta cuestión aun en la perspectiva más primaria o más extrema del Estado mínimo, en que hay una actividad del Estado donde es imposible delegar o ejecutar por vías o normas que no sean las de un Derecho Público propio. Ésta es la actividad punitiva del Estado. En efecto, nadie sino el Estado la puede ejercer, y nadie sino él es a quien corresponde aplicarla. Eso significa que sólo la pueden

realizar funcionarios públicos sometidos a una estricta legalidad, responsables y observados bajo el prisma del control.

Espero que estas reflexiones, y otras que los señores Senadores ya han considerado, según he podido imponerme por el informe de la Comisión respectiva, sean resueltas en el transcurso de este trámite, de modo de generar una institución adecuada y coherente a los actuales requerimientos del país. Por mi parte anhelo fervientemente que mis observaciones sean recibidas dentro del ánimo profundamente constructivo que las motiva.

Quiero terminar estas reflexiones con una cita final. En 1969, cuando escribíamos sobre la cantidad de organismos que a nivel legal se creaban como autónomos con estatutos propios e independientes, señalábamos que, mirando el problema desde un ángulo práctico y realista, la cantidad de autonomías daban a la sazón margen a una desbordante anarquía administrativa. Su concepción ha generado más de una vez la convicción de que estos entes que gozan de la autonomía pueden hacer cuanto crean conveniente, aun prescindiendo de las finalidades para las cuales el órgano fue creado, y se ha partido de la base de que en el ejercicio de sus actos quedan evadidos de toda fiscalización, lo que implica un evidente error.

Mucho me temo que dichas afirmaciones, si no son visualizadas a tiempo (y la señora Ministra ha expresado a ese respecto una inquietud), hoy comiencen a tener nuevamente validez.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Hamilton.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, en el fondo quiero hacer al Senado una proposición, la que me permitiré fundamentar.

Cuando el señor Presidente del Senado asumió su cargo, invitó a un grupo de Senadores a plantear algunas enmiendas al Reglamento, a fin de acortar o acelerar el despacho de los proyectos de ley. Lo hicimos, y esas modificaciones fueron aprobadas por la Sala. Una de ellas es la contenida en el artículo 118, el cual señala: “La discusión general se circunscribirá a la consideración de las ideas fundamentales del proyecto,…”.

Ahora, ¿cuál es la idea fundamental de la iniciativa en debate? Cumplir con la reforma constitucional que aprobamos en septiembre del año pasado, sobre el Ministerio Público. Se trata de una de las modificaciones más importantes que se pretende introducir a la administración de justicia en Chile. Tal idea fue largamente debatida en ambas ramas del Parlamento y en el Congreso Pleno, que la ratificó. Y, en mi opinión, el sentido del proyecto que tratamos ahora es estructurar el Ministerio Público y hacer posible, junto con las leyes complementarias, la aplicación de aquella reforma.

En consecuencia, ésa es la idea general y a ella debiéramos limitar el debate de esta tarde, el que no tendría por qué ser tal, pues ya aprobamos la reforma a la Carta. Al dar ahora nuestro voto favorable a este proyecto, no hacemos sino cumplir con el mandato de la Constitución.

Nos hemos impuesto de los informes de las respectivas Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia y de Hacienda, que son unánimemente favorables a la aprobación del proyecto. Hemos escuchado la visión de la señora Ministra, de los Presidentes de ambas Comisiones y de algunos Senadores que han hecho aportes importantes. Pero, lo fundamental de esta sesión es, junto con aprobarlo en general, fijar un término razonable y breve para la formulación de indicaciones, y dejar que la discusión se dé en el segundo informe, cuando debamos analizarlo artículo por artículo.

En consecuencia, señor Presidente, la proposición que hago -y, por favor, que nadie la vaya a entender como una pretensión de limitar el derecho de los Senadores a participar en el debate- es que se vote de inmediato el proyecto, sin perjuicio de que quienes deseen fundamentar su posición lo hagan. De esa manera despacharíamos con celeridad la iniciativa y con sujeción a la reforma reglamentaria aprobada.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Se ha hecho la proposición concreta de votar de inmediato el proyecto.

El señor DÍEZ.- No hay acuerdo, señor Presidente.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En ese caso, debe continuar el debate.

Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, con respecto a la reforma, tengo un criterio distinto al del Senador señor Hamilton, y, también, un concepto diferente de lo que es el Senado.

El Senado es un lugar donde nosotros intercambiamos puntos de vista con gente ilustrada que, en su gran mayoría, no participa en los debates de la Comisión respectiva ni forma parte de la misma.

El nuevo sistema reglamentario consiste en proponer la aprobación en general del proyecto sin entrar al articulado, como se ha hecho en otras oportunidades; pero ello obliga a los miembros de las Comisiones a ilustrar a los colegas acerca de los puntos que consideran conflictivos y respecto de los cuales se necesita el aporte y la experiencia de cada uno de los Senadores. Para eso sirve el debate. De no ser así, ¿para qué la discusión general si ya la Constitución nos dice que la ley reglamentará en este caso la organización del Ministerio Público?

Por tales razones, creo útil el debate. Y en una materia tan importante como la que nosotros tenemos por delante, no cabe duda de que no existe razón alguna para que, por aplicar el sistema de la ley del mercado y de la privacidad a que se refería el Senador señor Silva a fin de ampliar el rendimiento del Senado, no cumplamos con nuestra obligación de analizar debidamente cada una de las iniciativas que se presentan a nuestra consideración.

Comparto absolutamente la mayoría de los conceptos del Honorable señor Silva. Nosotros hemos caído en el sistema de aplicar el criterio de la empresa privada al funcionamiento de organismos públicos. Hemos visto que se publican estadísticas de las horas, de las sesiones y de los proyectos analizados por el Senado. En función de tales datos, se dice que la Corporación tiene un mejor rendimiento cuando despacha más iniciativas legales. Yo pienso lo contrario: que tiene mucho mejor rendimiento para el país cuando despacha menos, porque debe aprobar materias esenciales. Las demás leyes no son sino la limitación de la libertad; y a nosotros nos corresponde velar por que esta sociedad se desarrolle propiamente en libertad.

Estamos analizando una institución muy importante, un organismo autónomo, como aquí se ha dicho. La tendencia constitucional moderna ya no divide la organización de los Estados en los simples poderes públicos. Se ha entrado a precisar funciones y a crear organismos que las desempeñan. Y para dar dinamismo al Estado -que lo necesita y mucho-, se ha creado el sistema de entes autónomos, que aquí han sido definidos con precisión por el Honorable señor Silva. Eso es lo que estamos haciendo: creando un organismo autónomo.

Porque, ¿cuál es la finalidad última del proyecto? Dice relación a la administración de justicia. ¿Qué queremos para nuestra administración de justicia en materia penal? Primero, dinamismo. No hay duda alguna de que entre las causas de que nuestra justicia no sea ejemplarizadora en su pretensión de frenar la criminalidad, está la falta de dinamismo. Y evidentemente, todos quienes hemos trabajado en el proyecto estamos de acuerdo en que la idea central del mismo consiste en que la justicia sea oportuna, porque si no deja de ser justicia. De manera que la finalidad esencial de la investigación criminal en manos del Ministerio Público es el dinamismo.

En tal punto surge la primera dificultad: determinar cuál es el principal obstáculo al dinamismo. Desde luego, no es el abuso. Generalmente, es la tramitación lenta, es la burocracia, es el pensar primero en la carrera funcionaria del miembro del órgano y no en la función que debe desempeñar. Por eso, la Comisión enfrenta un problema delicado en relación con la estructura del Ministerio Público.

Y son útiles el debate y las observaciones hechas aquí al respecto, porque si bien nosotros reconocemos que dicha entidad constituye un organismo del Estado, no es menos

cierto que la organización de éste en lo que nosotros conocemos hasta ahora ha tenido en su generalidad un gran defecto: el de la burocratización. Por eso, cuando la Constitución -y aquí siento disentir del Senador señor Silva- establece en materia laboral como vínculo supletorio el Código del Trabajo, no da a los funcionarios del Ministerio Público el carácter de privados. Significa que la ley, el reglamento o a veces la propia institución fijará sus reglas; pero, en subsidio, lo hará el Código del Trabajo, por la libertad y la flexibilidad del mismo.

Lo anterior no es inconstitucional. El Tribunal Constitucional aprobó la Ley Orgánica del Banco Central, que ha tenido éxito en su funcionamiento. Pues bien, su artículo 81 establece: “Las relaciones de los trabajadores del Banco con la institución se regirán por las disposiciones de esta ley y, en subsidio, por las del Código del Trabajo y demás normas legales aplicables al sector privado. En ningún caso se aplicarán al personal del Banco las normas generales o especiales dictadas o que se dicten para el sector público.”.

Esta disposición, que rige las relaciones con el personal, no significa que el organismo deje de pertenecer al Estado; que sea tratado como privado, ni que su personal deje de tener la responsabilidad de un funcionario público. Pero, en las relaciones laborales y no de otro tipo, se aplican, en forma supletoria a las disposiciones de la ley orgánica o de los reglamentos de la institución, el Código del Trabajo.

Sin embargo, no hay duda de que aquí tenemos un problema -y al respecto los miembros de la Comisión agradeceremos las indicaciones de los Senadores- en cuanto a determinar de qué manera conservamos una carrera funcionaria, que es indispensable; cómo la incentivamos a través del ascenso -éste, en el fondo, tiene que ver con el honor y no sólo con la remuneración-, y, al mismo tiempo, cómo evitar el exceso de burocracia. Es uno de los problemas que tiene la Comisión y así lo ha hecho presente en su informe.

La segunda finalidad del proyecto en debate que no debemos perder de vista se refiere a la garantía de un proceso justo a los inculpados. Evidentemente el sistema actual no se la otorga. Para ello, no sólo se crea el Ministerio Público, sino que también se modifica el Código Procesal Penal y se instituye el juicio oral.

Para resumir, cabe destacar que en nuestro sistema jurídico, una de las funciones que debemos tener presente, que posee el carácter de pública, es la de la protección a las víctimas. Por eso, la ley orgánica del Ministerio Público debe tener muy en cuenta las obligaciones de dicho Ministerio con respecto a las víctimas, cosa que hemos estado viendo saltadamente a propósito de la reforma del Código de Procedimiento Penal.

En seguida, para disminuir la delincuencia, necesitamos de una eficacia ejemplarizadora. El Estado debe tener la posibilidad de sancionar con justicia, y la opinión

pública, la de conocer los hechos delictuales. Para ello se requiere de transparencia y publicidad, conceptos que van unidos a este nuevo sistema penal, en el que el Ministerio Público y el juicio oral son una de sus partes.

Además, frente a este ensayo que estamos haciendo en nuestra práctica judicial, debemos garantizar a las personas que sus derechos como tales no van a ser disminuidos, atropellados o menospreciados. Por eso, cuando se discutió la reforma constitucional, presenté una indicación que en definitiva se transformó en el número 3.º del artículo 19 de la Constitución, que, además de consagrar las garantías para un procedimiento racional y justo, agregó la garantía para una investigación racional y justa. De modo que la Carta establece que la ley deberá fijar siempre las garantías de una investigación racional y justa.

Pero, aun cuando no se dicte la ley, aquí hay un concepto constitucional que puede ser muy eficaz para la interpretación de la Constitución y de la ley: el supuesto de que toda investigación, así como todo proceso, debe ser racional y justo. Y, a diferencia de lo que piensa la Excelentísima Corte Suprema, creo que aquí la propia Carta Fundamental se ha cuidado mucho de proteger los derechos de las personas con sus propios recursos. Es así como el artículo 21 de la Constitución, que establece el recurso de amparo, ha consagrado el denominado “recurso de amparo preventivo”, y dice: “El mismo recurso, y en igual forma, podrá ser deducido en favor de toda persona que ilegalmente sufra cualquier otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual.”.

No hay duda de que una investigación que no es racional y justa no es constitucional y, en consecuencia, no es legal. De manera que una persona que, por ejemplo, es reiteradamente llamada a declarar sobre los mismos hechos acerca de los cuales ya prestó declaración (una investigación sobre una persona que evidentemente tiene características de publicidad en el vecindario y de permanencia en el tiempo, más allá de lo normal) tiene derecho a recurrir de amparo preventivo a la Corte, porque evidentemente están perturbando su derecho y su seguridad individual.

Quiero dejar constancia, así como lo hice en la Comisión, de que la intención de establecer las garantías de un proceso racional y justo tiene por objeto hacer posible que los recursos que la Constitución establece, referentes a la libertad, a la seguridad y a la vida pacífica de las personas –porque ése es el sentido final de esta disposición- también son aplicables a la Fiscalía Nacional. No hemos revisado a fondo el articulado de la iniciativa de ley, pero así lo señalamos en el informe, junto con las valiosas opiniones de la señora Ministra de Justicia, de representantes de la Corte Suprema y de otros funcionarios, a raíz del debate general sobre algunos puntos.

La verdad es que, a diferencia de lo que señaló el señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra, creo que el plazo para presentar indicaciones no debe ser muy breve, sino el necesario para que todos estos problemas, que son serios, se traduzcan en indicaciones de los señores Senadores, las que suponen no sólo un estudio personal de la materia, sino también la consulta a jueces, abogados y a expertos en materia de procedimiento penal.

De manera que, junto con celebrar la aprobación de este nuevo organismo autónomo en el cual ciframos tantas esperanzas, debemos velar por que la ley cumpla lo que establece la Constitución: debemos organizar un servicio público eficiente, independiente, que dé garantías a los ciudadanos y que cumpla con el espíritu general con que acordamos incluir esta institución en la Carta Fundamental.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Frei.

La señora FREI (doña Carmen).- Señor Presidente, comprendo la preocupación que existe por no entrar a discutir en detalle el articulado del proyecto, porque ello corresponde a la discusión particular. Pero también los señores Senadores deben entender que si quienes no participamos en la Comisión de Constitución no hacemos ahora presentes nuestras dudas e inquietudes, no vamos a tener después opción a ello, porque el articulado proveniente de la Comisión ya viene oleado y sacramentado, y con las indicaciones del Ejecutivo. Por eso, pienso que es mi obligación plantear ahora algunas inquietudes.

Sin duda, estamos en presencia de un gran proyecto que el país viene necesitando desde hace muchos años y que va a ayudar a agilizar y a modernizar la justicia. Por lo tanto, se trata de una iniciativa que debe ser analizada con especial atención. De allí mi inquietud por formular estos planteamientos sobre los cuales he conversado, tanto con la Asociación de Magistrados de Antofagasta, de Calama y de Tocopilla, como con el Colegio de Abogados de la Región que represento.

En lo concerniente a la parte administrativa, creo que debemos tener una especial inquietud –y sobre todo se lo solicito a la señora Ministra- en cuanto a lograr una verdadera regionalización. Porque temo que nos puede pasar de repente lo que sucede hoy con un SEREMI que se salta al Intendente y se entiende directamente con el Ministro, porque, según él, le corresponde trabajar con el Secretario de Estado. Por lo tanto, el sentimiento regional -que en el caso que estoy dando lo debe llevar el Intendente- pasa a un nivel superior. Por lo mismo, debemos tener especial inquietud en cómo regionalizamos.

Está bien que el Fiscal Nacional dé bastante autonomía a los fiscales regionales, pero éstos también deben entender que deben tener una dependencia muy cercana y una buena relación con los fiscales locales.

Por lo tanto, en lo administrativo, me preocupa lo que dice el informe de la Comisión, en el sentido de que no habría unidades de Estudios Legales Criminológicos y de Contraloría Interna en las regiones. Aun cuando esto puede significar una mayor dotación de personal, creo que, por otra parte, permitirá ayudar a que las regiones tengan un mayor control. Por eso, cuando hablamos de la parte operativa, me parece especialmente interesante consultar a las asociaciones de magistrados de las regiones, que también tienen fundadas preocupaciones. Según el informe, sobre esta materia han participado muchas personas. En la parte administrativa, por ejemplo, intervino el Departamento de Ingeniería Civil Industrial de la Universidad de Chile. Pero en la parte operativa falta la opinión de las personas que trabajan en las regiones. Porque la realidad regional es muy diferente a la de Santiago.

Por ejemplo, en lo que se refiere al juez de garantías, tengo una tremenda preocupación. Porque si se lo instala solamente en Antofagasta –es decir, en la capital regional- va a estar muy distante de Tocopilla o de Taltal. Entonces, llevar testigos y todo lo relacionado con un juicio, producirá una pérdida no sólo de tiempo, sino también de recursos a quienes carecen de ellos para movilizarse. Sin duda, esto va a entorpecer los procesos.

Por lo tanto, quiero solicitar a los señores Senadores que están trabajando en la Comisión que inviten a personeros de regiones o que nos permitan a nosotros –como lo hice a través de un oficio- entregar a la Comisión las opiniones de quienes van a operar en el terreno. Es necesario consultar no sólo a los magistrados, sino también a los colegios de abogados, a fin de que nos den su visión regional sobre la materia.

Éste es un gran proyecto, pero para estudiarlo en detalle, debemos tener, a mi juicio, más opiniones, no sólo de las personas que dirigen el Ministerio de Justicia, sino también de las que tendrán a cargo la aplicación de sus normas. Porque, como hemos visto en la legislación municipal, aquí hacemos muy buenas leyes, pero se falla en la parte operativa. Y si no queremos que ocurra lo mismo con el proyecto que nos ocupa, debemos tomar más en cuenta la opinión de quienes procesarán todas estas nuevas materias.

Por eso, aunque con mucho agrado votaré a favor de la idea de legislar, pido tiempo suficiente para estudiar en detalle el proyecto. Incluso es indispensable que no sólo asistamos a las reuniones de la Comisión, sino que también el Ministerio y los señores Senadores nos acepten los memorándum y otros documentos que estamos requiriendo a nivel regional.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Viera-Gallo.

El señor VIERA-GALLO.- Señor Presidente, sin duda el proyecto es trascendental para el país, porque establece la estructura de un futuro órgano del Estado llamado a tener gran importancia en la administración de la justicia.

Damos este paso cuando en el país y en el mundo existe una tendencia muy fuerte a la judicialización de la política –pudiéramos llamarla así-; es decir, cuando los temas políticos suelen ventilarse no sólo en los Parlamentos, en los Gobiernos o ante la opinión pública, sino crecientemente ante los estrados de los tribunales.

¿Por qué en la sociedad moderna ocurre este fenómeno en el cual las partes que discuten sobre temas de debate nacional tienden a llevar sus disputas a los tribunales? Esto es algo que ha ocupado a los científicos políticos y a los juristas, y que actualmente ocurre con más frecuencia en el mundo.

No cabe la menor duda de que el Ministerio Público estará bajo la presión, por parte de la sociedad, de jugar un papel que, tal vez, a primera vista o a la primera lectura del proyecto no podemos percibir. Si uno analiza la vida pública de muchos países de América Latina, de Europa y de los Estados Unidos, podrá encontrar casos reiterados en que fiscales, procuradores, representantes del Ministerio Público, cumpliendo su misión, contribuyen a formar parte de grandes debates nacionales y, a veces, de crisis política de enorme envergadura.

En Chile, actualmente, tal tendencia se canaliza a través del uso que las partes hacen del recurso de protección. La Corte Suprema se encuentra resolviendo respecto de cosas que antes eran impensables para nosotros, como, por ejemplo, el monto de las tarifas eléctricas o si se puede o no realizar un proyecto de inversión. Es decir, por la vía del recurso de protección, el Alto Tribunal tiene actualmente una función “política”, esto es, una intervención directa en la contingencia del debate nacional mucho mayor que en el pasado.

Con la creación del Ministerio Público, esta tendencia se va a agudizar, por una razón bastante simple: porque, a través de todo el país, habrá 600 funcionarios del Estado cuya tarea principal consistirá en perseguir el delito, o sea, en tomar un papel activo en la denuncia y en la investigación del crimen. Hoy nadie tiene ese papel activo, sino que esa función está dispersa entre Carabineros, la Policía de Investigaciones y los propios magistrados del crimen.

En consecuencia, el Estado quedará dotado de un organismo que le permitirá ser más activo en la persecución del crimen y levantar el nivel de moralidad o de justicia pública en el país. Y dentro del contexto de la judicialización de la política, se llegará, casi fatalmente, a que este organismo se vea envuelto crecientemente en temas de debate público de carácter contingente.

Por consiguiente, debemos considerar el proyecto con mucha atención, pues estamos avanzando hacia algo que pudiéramos llamar “tierra ignota”, algo que en Chile no

conocemos y que en otros países ha llevado a conflictos de enorme trascendencia en el sistema político.

Me parece que en la Comisión hemos efectuado un buen trabajo al detectar cuáles son las materias más importantes. La primera –que planteó el Senador señor Díez- figura en la página 14 del informe: “Garantías de una investigación racional y justa”. Allí se indica cómo se controla ese tema.

Pienso que hemos acertado por lo menos en parte al considerar que ello podrá ocurrir. Pero no cabe la menor duda de que debemos recibir mayores luces, a través de indicaciones, para perfeccionar ese punto. En todo caso, resulta importante establecer que al iniciar un fiscal una investigación, deberá por lo menos informar a su superior, para que no exista la posibilidad de abusar de ese poder, debido a la situación que se presenta en la sociedad moderna, en el sentido de que cuando se ordena investigar a alguien, inmediatamente la prensa amplía y divulga la información sobre tal investigación, y la persona termina siendo condenada por la opinión pública mucho antes que el proceso se desarrolle en forma normal.

La otra materia fue mencionada adecuadamente por el Honorable señor Silva, y se refiere a cómo establecer un ente autónomo, un servicio público moderno, flexible, pero que no desnaturalice la función del Estado. Y eso se debe reflejar en muchos aspectos –como señaló Su Señoría- de la organización, del personal y del presupuesto.

Me preocupa mucho el estatuto del personal y el hecho de que en el proyecto no haya una planta esquemática, ni una carrera funcionaria clara. Reconozco que se debe avanzar en la modernización del Estado, pero eso no significa que el criterio de modernización sea la organización de la empresa moderna, pues, además, debe haber un Estado moderno que cuente con sus propias características, distintas a las de una empresa.

Por otra parte, el proyecto no establece con mucha claridad -como se dice en la página 23 del informe de la Comisión- el grado de independencia o autonomía y la responsabilidad que tendrán los fiscales en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública dentro del servicio. Aquí se considera que el Fiscal Regional tiene toda la responsabilidad en sus manos Y habrá un fiscal en cada Región, salvo en Santiago, donde habrá más.

Si el Fiscal Regional tendrá él solo la atribución de llevar adelante la investigación, será un funcionario de enorme importancia en la Región, primero, porque durará en el cargo mucho más tiempo que el Intendente, los Senadores y los Diputados; segundo, porque tendrá el poder de perseguir a los funcionarios públicos y a los particulares, y tercero, porque, conforme al proyecto, no hay una estructura, debajo de ese funcionario, que sirva de

contrapeso a sus actuaciones. De manera que el Fiscal Regional puede apartar de una investigación a determinado fiscal y designar a otro, según le parezca mejor.

En consecuencia, de acuerdo con la organización del Ministerio Público, a primera vista, más que en las manos del Fiscal Nacional, que tiene una función más bien direccional, de grandes líneas, el poder radica aquí en dieciséis fiscales regionales, que quedan sujetos a un procedimiento de destitución bastante complejo.

Entonces, debemos apuntar a un mecanismo que establezca equilibrios entre el poder del Fiscal Regional, por una parte, y la estructura de la organización de la Fiscalía, por otra. Y eso, en la forma como se concibe el proyecto, no está plenamente garantizado.

Termino, señor Presidente, manifestando mi parecer en el sentido de que ésta es una reforma de gran trascendencia. Sin duda, debemos apoyarla. Le hemos dedicado mucho trabajo. Sin embargo, como señaló la Senadora señora Frei, es necesario meditar profundamente sobre el aspecto regional, la práctica, etcétera, para que el sistema funcione bien.

Ciertamente, nunca tendremos una institución ideal. Pero, por lo menos, no demos este paso con los ojos cerrados respecto de lo que vemos ocurrir todos los días en el mundo y tratemos de encontrar una estructura que, además de flexible, sea seria; permita la competencia de funcionarios responsables del Estado, y no dé lugar a la existencia de muchos fiscales regionales con un poder extremadamente fuerte. Porque, el día de mañana, todos los Senadores deberemos tomar contacto con esas autoridades en las zonas que representamos, y quienes no ponen mayor interés en lo que se debate esta tarde seguramente dirán: “Si hubiésemos sido más atentos, tal vez habríamos acertado con una fórmula más adecuada”. Porque no se sabe qué sucederá en lo futuro con el Fiscal Regional en las circunscripciones de quienes ahora están preocupados de otras materias. Y el problema radica en que, una vez nombrado, aquél no puede ser removido con tanta facilidad.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Parra.

El señor PARRA.- Señor Presidente, procuraré ser muy breve, porque comparto la inquietud del Honorable señor Hamilton. Creo que todo hace aconsejable que esta iniciativa quede aprobada en general hoy. Sin embargo, quiero referirme a dos puntos específicos que, a mi entender, el Senado no puede dejar de tomar en consideración.

En primer lugar, éste es el primero de los proyectos que conforman la reforma judicial -propósito en el que todos estamos comprometidos-, y contiene una norma -el artículo 4º transitorio- que establece el tiempo de entrada en vigencia -¡entendámoslo bien!-,

no sólo de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, sino, en general, de la citada reforma, para cuyo efecto constituye uno de los instrumentos fundamentales.

Sin duda, es delicado el que, al concurrir a la aprobación del proyecto, estemos también señalando plazos para un esfuerzo de la complejidad del que entraña la reforma judicial. El 1° de marzo del año 2000 debiera estar en aplicación toda esta normativa. Es decir, el aprobar tal disposición implica comprometer el esfuerzo del Congreso Nacional para que oportunamente queden despachados los otros proyectos que otorgan sentido al paso que se está dando.

Estimo que aquello resulta posible. Empero, es algo que no puede hacerse sin una clara conciencia del compromiso que se está asumiendo.

En esa misma línea, señor Presidente, quiero plantear una seria duda de constitucionalidad acerca del proyecto cuyo informe conocemos en este momento. Y, precisamente en el ánimo de resolver dicho problema, deseo solicitar al Gobierno que busque un camino alternativo al planteado en la iniciativa, al que desde ya comprometo mi apoyo.

La letra b) del artículo 11 del proyecto en debate otorga potestad reglamentaria al Fiscal Nacional, y el artículo 6° transitorio señala en la práctica los alcances de la referida potestad.

La Carta Fundamental reserva la potestad normativa al Congreso Nacional. Y, en el N° 8° del artículo 32, confiere al Presidente de la República potestad reglamentaria. No creo que sea la Ley Orgánica Constitucional en proyecto la que esté en condiciones de conferir esta última también a un funcionario, por elevado que sea su rango.

Resulta particularmente delicado lo que acabo de señalar a la luz, además, del contenido de la disposición sexta transitoria de la Constitución. Porque, por ejemplo, se otorga a dicho funcionario potestad reglamentaria para fijar remuneraciones y las escalas de éstas, señalando la ley tan sólo el nivel de las máximas. Sin embargo, el artículo 62 de la Carta, en su N° 4°, reserva aquello a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que hace que sea necesariamente, conforme al N° 14) del artículo 60, materia de ley.

Podría seguir ejemplificando con relación al artículo 6° transitorio a que me he referido, pero no tiene sentido extender mi intervención. Lo que quiero es solicitar al Gobierno que reemplace esas normas por una disposición que, de acuerdo con el artículo 61 de la Constitución, entrañe una delegación de facultades al Presidente de la República para que pueda complementar, en aquellas materias que no están reservadas a la Ley Orgánica Constitucional, conforme al artículo 80 B de la Carta, el texto que en definitiva se apruebe.

Sólo de esa manera alejaremos dudas respecto de la constitucionalidad y podremos acelerar todo este proceso, en el cual no es extraño que manifestemos inquietud sobre la oportunidad en que se están sancionando estas normas, en relación al tiempo previsto para su aplicación.

Por eso, anuncio mi voto favorable, pero solicito al Ejecutivo una particular consideración del punto que acabo de señalar, en el ánimo justamente de que la reforma judicial pueda entrar en aplicación el 1º de marzo próximo.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Como resta un minuto para el término del Orden del Día, propongo a Sus Señorías proceder a la votación general del proyecto y que los cuatros señores Senadores inscritos que no han intervenido puedan fundamentar su voto.

La señora FREI (doña Carmen).- Otorgándoles mayor tiempo que los cinco minutos destinados al efecto, que podrían ser insuficientes.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Si le pareciera a la Sala, contarían con diez minutos.

Acordado.

En votación general el proyecto.

--(Durante la votación).

El señor BOMBAL.- Señor Presidente, cuando en esta misma Sala despachamos en general el proyecto de ley relativo al nuevo Código Procesal Penal, comencé mi intervención, concurriendo a su aprobación, convencido de que constituía sólo parte de un ordenamiento que tiene por objeto la modernización de la justicia penal.

En ese orden, hoy nos encontramos ante el proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público, que, por lo demás, es el complemento indispensable de la reforma que ya se encuentra incorporada a la Carta Fundamental.

Asimismo, vuelvo a hacer resaltar la circunstancia de que este gran esfuerzo en que nos hemos comprometido es una acción de Estado. Por ello, no puedo dejar de mencionar el aporte que la Excelentísima Corte Suprema se encuentra realizando, que en el informe hoy presentado se manifiesta en su preocupación permanente y que, en la especie, se hace evidente a través de dos de sus distinguidos miembros: su Presidente, don Roberto Dávila, y el Ministro señor Mario Garrido Montt.

En términos generales, el referido proyecto posee una estructura simple y bien acotada. Trata de las funciones y principios que orientan la acción del Ministerio Público; de su organización; de las responsabilidades; de las inhabilidades; de las incompatibilidades,

incapacidades y prohibiciones; del estatuto del personal y de la capacitación de éste, y de su presupuesto. Es -insisto- una iniciativa bien estructurada.

En términos particulares, quisiera detenerme en algunos temas tratados al interior de la Comisión, y también, en otro que a mi juicio resulta indispensable dilucidar, por lo cual solicitaré al Ejecutivo que se pronuncie más adelante.

Señor Presidente, comparto la aprensión manifestada por el Ministro señor Garrido Montt en cuanto a que en el proyecto no se aprecian normas relativas a la forma como el Ministerio Público deberá cumplir las obligaciones y ejecutar las funciones que se le encomiendan, particularmente cuando hoy nos encontramos con que el artículo 19, N° 3°, inciso quinto, de la Constitución Política dispone que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado y encarga al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento **y una investigación racionales y justos.**

En apariencia, este asunto habría quedado zanjado al interior de la Comisión sobre la base del recurso de amparo preventivo, que protege a las personas de cualquier privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual; y, en esa línea, la interposición de este recurso a la actuación de un fiscal irá determinando en la jurisprudencia de las cortes constitucionales las características de una investigación justa y racional.

A mi juicio, ese criterio, compartido por los Senadores señores Díez y Larraín, sólo soluciona **en parte** la aprensión del Ministro señor Garrido Montt.

El señor DÍEZ.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

El señor BOMBAL.- Sí, con la venia de la Mesa.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, quiero explicar al Senador señor Bombal que compartimos con el Honorable señor Larraín que debemos cumplir con la ley en cuanto a establecer las garantías de una investigación racional y justa. Pero, además de eso, la Constitución, directamente, permite usar el recurso de amparo preventivo.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Recupera el uso de la palabra el Senador señor Bombal.

El señor BOMBAL.- Señor Presidente, desde luego, quiero dejar constancia de que, en el nuevo Código Procesal Penal, toda la normativa procesal con relación al ejercicio de la **acción de amparo** venía desapareciendo y, por indicación que presentamos con los Senadores señores Larraín y Stange, repusimos y, en gran parte, adecuamos su ejercicio al

sistema que se crea. Y, a mi entender, el criterio vertido ahora en la Comisión confirma que dicha indicación debiera ser aprobada.

Pero en mi concepto, y **no obstante el ejercicio de la acción de amparo**, la crítica persiste, ya que, en lo fundamental, se halla referida a las actuaciones negligentes de un fiscal y **no a su actuar abusivo en contra del derecho a la libertad personal y seguridad individual de las personas**. Así, por ejemplo, si un fiscal retarda el comienzo de la investigación o deliberadamente demora la solicitud de autorización judicial previa, dando tiempo para que el imputado se oculte o desaparezca, no habrá fundamento para recurrir de amparo. Por tanto, soy abiertamente partidario de que en esas materias exista un **drástico sistema de sanciones**, como ocurre para los funcionarios judiciales, lo que se justifica aún más si consideramos que el fiscal tendrá mayores atribuciones que los jueces y, por ello, **muchas más opciones** de incurrir en faltas, abusos y acciones u omisiones negligentes.

En esa misma línea, la Constitución delegó en la Ley Orgánica en proyecto la responsabilidad de fijar **“el grado de independencia y autonomía y la responsabilidad que tendrán los fiscales en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública”**. Este aspecto, definitivamente, no se regula con total claridad, pues, si bien se contempla la adecuada autonomía que se contrapone con un sistema de destitución bastante único, no existe nada intermedio que permita hacer efectiva la responsabilidad para evitar posibles faltas, abusos o actos negligentes de los fiscales.

En otro orden de ideas, entre las facultades que se otorgan al Fiscal Nacional encontramos, en la letra b) del artículo 11, la de ejercer la potestad reglamentaria en conformidad a la ley en proyecto. Esta norma debe relacionarse directamente con la letra b) del artículo 13 de la misma iniciativa, donde se dispone que a la División de Contraloría Interna le corresponderá efectuar el control de legalidad de los actos del Ministerio Público y el control de su ejecución presupuestaria.

Esto en particular, a mi entender, es profundamente equivocado. Aún más, rompe uno de los principios básicos del control de legalidad de los actos de cualquier órgano estatal, pues el control debe, por naturaleza, ser siempre ejercido por un órgano con la debida independencia y autonomía de la autoridad a quien se fiscaliza; de otro modo se corre el peligro de que sea extremadamente comprometido y parcial.

Ocurre, por otra parte, que ello no obedece a los principios esenciales que informan nuestro ordenamiento fundamental, porque el control de legalidad de los actos del Primer Mandatario lo ejerce la Contraloría General de la República, órgano constitucionalmente autónomo. El Congreso Nacional sigue igual suerte, ya que sus actos, eventualmente, son controlados, desde una óptica de su juridicidad, en último término, por el Tribunal

Constitucional. Y sucede que la potestad normativa que se está concediendo a un órgano de la categoría del Fiscal Nacional será controlada por un funcionario de su dependencia, lo que resulta absurdo y contraproducente, porque, a no dudarlo, en muchos casos dichos actos podrían afectar las garantías constitucionales de terceros y, si bien sería procedente en tales circunstancias el recurso de protección, sólo tendría el mérito de salvar la situación para el caso en que actualmente se pronuncia y no para la generalidad de las ocasiones, razón por la cual estimo necesario revisar acuciosamente esta materia en el segundo informe.

Ahora bien, el estatuto del personal del Ministerio Público me parece bastante innovador y adecuado, pues otorga una flexibilidad tal que permite de algún modo asegurar una suficiente garantía de estabilidad en el empleo versus una exigencia de excelencia para la eficacia de la elevada función que se impone a ese organismo.

Sin embargo, en este punto quisiera entrar en un tema a mi juicio medular y que no fue abordado durante la discusión general del proyecto en la Comisión, aunque sí lo ha sido hoy por la señora Ministra de Justicia: la necesidad que existe de especializar a unidades al interior de la Fiscalía para la persecución de delitos particularmente lacerantes, por lo corrosivos que resultan, como lo es el narcotráfico. Y me alegro mucho de las precisiones que la señora Ministra hizo al inicio de esta sesión, especialmente en esta materia.

Todo lo anterior, a mi juicio, resulta adecuado. Pero en esta materia (la especialización) es necesario hacer más. Así, por ejemplo, siempre me he manifestado partidario de la existencia en Chile de un sistema de inteligencia financiera, el cual debería estar en constante comunicación con la Fiscalía Nacional del Ministerio Público, brindándole toda información sobre operaciones sospechosas, para la persecución de quienes, a través del narcotráfico, explotan a sociedades enteras por el lucro y la corrupción.

Ese sistema de inteligencia financiera, por lo demás, ha sido planteado por el propio Consejo de Defensa del Estado y su Presidenta, para detectar las operaciones sospechosas de narcotráfico; pero hasta la fecha no se ha podido avanzar mucho en la materia.

Creo, señor Presidente, que éste es el proyecto apropiado para incorporar el sistema de inteligencia financiera y así lograr la especialización de los fiscales en una materia que -reitero- reviste la mayor importancia, particularmente porque hoy día no se cuenta con instrumentos adecuados que permitan realizar investigaciones muy a fondo y vemos la limitación que en este aspecto y en lo relativo al narcotráfico tiene el propio Consejo de Defensa del Estado, incluso ante los tribunales de justicia.

Por eso, señor Presidente, solicito por su intermedio que esa última inquietud, vinculada a la especialización, básicamente en lo atinente al narcotráfico, sea recogida por el

Gobierno vía indicación, dado que se trata de una materia de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Voto que sí.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Para fundamentar su voto, tiene la palabra el Senador señor Zurita.

El señor ZURITA.- Señor Presidente, seré muy breve.

Primero, una cronología del desarrollo de la reforma judicial.

Es esencial -como ya lo señaló el Senador señor Parra- que cuando se apruebe esa reforma en su aspecto procesal tengamos determinados los organismos que la van a aplicar, para que no exista una solución de continuidad que impida su desarrollo normal y rápido.

Ahora, “una observación a la observación”.

La Corte Suprema dice: “No informo esto, y sólo me limito a observarlo, porque no se trata de una ley sobre organización y atribuciones de los tribunales”.

¿Y qué es, entonces, el Ministerio Público? ¿Un ente o una entelequia? El Ministerio Público es un tribunal investigador.

Por ende, lamento disentir de algunos de quienes fueron mis colegas y de aquellos que me han reemplazado.

En seguida, el informe de la señora Ministra de Justicia y el del señor Presidente de la Comisión de Constitución son lo suficientemente completos como para que cada uno de nosotros pueda fundamentar la aprobación o el rechazo a la idea de legislar. Y no creo que sea ésta la oportunidad para discutir pormenorizadamente cada una de las materias que conforman esta iniciativa, porque ello corresponde a otra etapa, la de la discusión particular, donde cada Senador, por la vía de la indicación o la del debate, podrá modificar los criterios de la legislación en proyecto o imponer el suyo.

Voto a favor.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- ¿Habría acuerdo de la Sala para dar por aprobado en general el proyecto?

Por no haber claridad en cuanto al número de señores Senadores que se han pronunciado y al de votos emitidos, se procederá a repetir la votación.

--(Durante la votación).

El señor CANESSA.- Señor Presidente, me parece indispensable contribuir al pronto despacho de las leyes que articulan la reforma del sistema procesal penal chileno.

No puede ser casual la adhesión que en todos los ámbitos de la opinión pública ha recibido esta iniciativa del Gobierno. Se percibe claramente que está encaminada a

perfeccionar el procedimiento penal, separando orgánicamente la investigación de las conductas que podrían constituir un delito del juzgamiento propiamente tal de las mismas.

Debemos reconocer que el sistema actual, que concentra ambas funciones en una misma persona, está lejos de ser satisfactorio.

Esta reforma, quizás la más significativa de las emprendidas en este campo durante el presente siglo, proporcionará mayor racionalidad al proceso penal y, además, dará mayor legitimidad a la actividad punitiva del Estado.

En efecto, el propósito de este nuevo conjunto normativo no se agota en los aspectos técnicos del ejercicio de la jurisdicción. Está implícita en él la aspiración ciudadana a un grado de equidad que exige mayor profesionalidad y transparencia en todas las gestiones judiciales. El Ministerio Público, ya contemplado en la Constitución, se encamina derechamente hacia el logro de ese objetivo.

En consecuencia, voto que sí.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, celebro que se haya adoptado el acuerdo de votar ahora esta reforma.

Cuando me referí a la modificación del Reglamento que debe aplicarse al caso de que se trata -así lo hicimos en la Comisión de Constitución-, no fue por ser partidario de despachar más o menos proyectos, sino aquellos que oportunamente se requieran.

Lo que hemos pretendido con la enmienda reglamentaria no es hacer más apresurada o precipitada la tramitación legislativa, sino más racional, ordenada y no reiterativa.

Voto a favor.

El señor LAGOS (Secretario).- ¿Algún señor Senador no ha emitido su voto?

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Terminada la votación.

El señor LAGOS (Secretario).- **Resultado de la votación: 39 votos favorables.**

Votaron por la afirmativa los señores Aburto, Bitar, Boeninger, Bombal, Canessa, Cordero, Chadwick, Díez, Fernández, Foxley, Frei, Gazmuri, Hamilton, Horvath, Lagos, Larraín, Lavandero, Martínez, Matta, Matthei, Moreno, Muñoz Barra, Novoa, Núñez, Ominami, Páez, Parra, Prat, Ríos, Romero, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Sabag, Silva, Stange, Vega, Zaldívar (don Adolfo), Zaldívar (don Andrés) y Zurita.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Aprobado en general el proyecto.

El señor LARRAÍN.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra, Su Señoría.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, corresponde fijar plazo para la presentación de indicaciones. Y dada la naturaleza de la iniciativa, no debiera ser tan breve. Dos o tres semanas serían razonables para dicho propósito.

El señor HAMILTON.- Bastan dos.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Hay una proposición para que el plazo venza el 22 de abril, a las 12.

El señor LARRAÍN.- Conforme.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Así queda acordado.

La señora ALVEAR (Ministra de Justicia).- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra la señora Ministra.

La señora ALVEAR (Ministra de Justicia).- Tan sólo para agradecer al Honorable Senado el que haya prestado su conformidad a la idea de legislar respecto del proyecto. El paso que se ha dado el día de hoy es extraordinariamente relevante para hacer realidad en una ley orgánica la definición constitucional adoptada en 1997.

Aprovecho de expresar, una vez más, mi reconocimiento por el trabajo realizado por las Comisiones de Constitución y de Hacienda de esta Alta Cámara, y quedamos a disposición de Sus Señorías para la discusión particular.

VI. TIEMPO DE VOTACIONES

CRISIS POLÍTICA Y SOCIAL EN HAITÍ. PROYECTO DE ACUERDO

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Está pendiente el pronunciamiento de la Sala acerca del proyecto de acuerdo iniciado por los Senadores señores Bitar, Moreno, Núñez, Parra, Silva y Valdés. Uno de ellos, el Honorable señor Núñez, pidió aplazamiento de la votación para el día de mañana, a lo que la Mesa accedió.

Sin embargo, si alguno de los firmantes mantiene la idea de que se vote en esta oportunidad, así debiera ocurrir; de lo contrario, queda para la sesión de mañana.

El señor LARRAÍN.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra, Su Señoría.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, suscribo enteramente la iniciativa, uno de cuyos puntos plantea la suspensión de la asistencia técnica a Haití. Creo que cuando un pueblo como el haitiano está pasando por un nivel de pobreza como el que vive, junto con sancionar todo lo que corresponde en el ámbito político, suspender la asistencia técnica no me parece una medida acertada.

No sé si sería posible que los autores del proyecto de acuerdo pudieran concretarlo sólo al primero de los puntos planteados y no al segundo, pues me parece innecesario castigar a ese pueblo por lo que puedan estar haciendo algunos de sus dirigentes más inhumanos, impolíticos, o como quiera llamárseles.

Es una sugerencia que -creo- facilitaría un mejor acuerdo, pues que el Senado proponga el corte de la asistencia técnica a ese país puede aparecer un poco fuerte, aparte que no va al fondo del asunto.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Los señores Senadores autores de la iniciativa ya están en antecedentes de eso, pues se les planteó ese tema.

En atención a que existe unanimidad para votarla en la próxima sesión, así queda acordado.

VII. INCIDENTES

PETICIONES DE OFICIOS

El señor LAGOS (Secretario).- Han llegado a la Mesa diversas peticiones de oficios.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Se les dará curso en la forma reglamentaria.

--Los oficios cuyo envío se anuncia son los siguientes:

Del señor LARRAÍN:

Al señor Ministro de Salud, referente a CÁMARA HIPERBÁRICA PARA PESCADORES ARTESANALES DE COMUNAS COSTERAS (SÉPTIMA REGIÓN).

Del señor MORENO:

Al señor Ministro de Obras Públicas, acerca de AMPLIACIÓN DE RED DE AGUA POTABLE PARA SECTOR DE MARCHIGÜE (SEXTA REGIÓN).

Al señor Subsecretario del Interior, respecto de INCLUSIÓN EN PROGRAMA FONDO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE PROYECTO DE SEÑALIZACIÓN CAMINERA RURAL PARA COMUNA DE PLACILLA (SEXTA REGIÓN).

Del señor STANGE:

Al señor Subsecretario de Pesca, en cuanto a SUSPENSIÓN DE VEDA PARA PESCA ARTESANAL DEL JUREL (DÉCIMA REGIÓN).

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En Incidentes, el primer turno corresponde al Comité Demócrata Cristiano.

Tiene la palabra el Honorable señor Lavandero.

El señor LAVANDERO.- El Senador señor Bombal me ha pedido unos minutos, con cargo a su tiempo, señor Presidente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra, Su Señoría.

INEFICACIA DE FONDO DE DESARROLLO VECINAL. OFICIO

El señor BOMBAL.- Señor Presidente, en reuniones que he sostenido con las autoridades municipalidades y dirigentes vecinales de la circunscripción que represento, se me ha planteado la ineficacia del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), el que se encuentra señalado en el artículo 45 de la ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos, y está dirigido a financiar programas sociales en las distintas comunas del país con fondos compuestos por recursos del gobierno central, de los municipios y de los propios vecinos.

La ineficacia a la cual hacen referencia las organizaciones comunitarias y autoridades municipales que se han acercado a mí, obedece, según antecedentes recogidos, a que, a pesar de que la ley fija las fuentes de financiamiento, en la práctica los municipios han encontrado que los aportes del gobierno central no han sido enviados debido a un vacío legal en la entrega de estos recursos, los que no fueron incorporados en la Ley de Presupuesto de la nación.

Señor Presidente, por su intermedio y en mi nombre, solicito se oficie al señor Ministro del Interior con el propósito de que informe a este Senado qué ocurre con la puesta en marcha del Fondo de Desarrollo Vecinal establecido en la Ley de Juntas de Vecinos y, además, que realice las gestiones conducentes que permitan la aplicación de este Fondo, el que, sin duda, es de enorme relevancia para las comunas de nuestro país, especialmente para el desarrollo de las comunidades más pobres.

Para que se supere este vacío, pido que el señor Ministro del Interior adecue o implemente las normas que sean necesarias.

Es todo, señor Presidente. Muchas gracias, señor Senador.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Si me permite, Honorable señor Lavandero, quisiera hacer una breve aclaración.

El debate sobre el FONDEVE fue muy extenso en el Senado. Finalmente, se aprobó por un escaso margen de votos, pues se consideraba que efectivamente este Fondo estaba de más. Ello, porque el verdadero fondo vecinal es la totalidad del presupuesto municipal, no solamente una parte de él.

Pero el problema planteado por el señor Senador realmente existe y respecto del mismo tiene toda la razón.

En todo caso, insisto en que en Chile no hay un gobierno central. Existe un gobierno nacional, uno regional y otro comunal.

El señor BOMBAL.- Gracias por su aclaración, señor Presidente. Pero reitero: el FONDEVE está establecido y no está operando.

--Se anuncia el envío del oficio solicitado, en nombre del señor Senador, en conformidad al Reglamento.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Recupera el uso de la palabra el Senador señor Lavandero.

RESPONSABILIDAD CHILENA EN SOBREPDUCCIÓN MUNDIAL DE COBRE. OFICIOS

El señor LAVANDERO.- Señor Presidente, desde hace tres años, aproximadamente, vengo interviniendo respecto de una materia muy relevante: el cobre chileno, que ha representado un factor muy importante en nuestra economía. Aún hoy día constituye el 40 por ciento de la riqueza nacional.

Junto a algunos señores Senadores, hemos enviado oficios al Presidente del Banco Central, señor Carlos Massad; al Ministro de Hacienda; al de Economía; a COCHILCO, y al Presidente Ejecutivo de CODELCO, señor Marcos Lima. Sin embargo, en tres o cuatro años ninguno se ha dignado contestar estos documentos, ni siquiera para decir que están bien o mal. Una situación de esta naturaleza me parece de tal irresponsabilidad que en esta oportunidad, y con antecedentes fidedignos, nuevamente levantaré mi voz, para dejar constancia del error colosal que se ha cometido en el manejo de esta fundamental riqueza.

La producción chilena de cobre de los años noventa, tanto desde el punto de vista de la producción como de la demanda mundial, es evidentemente una **SOBREPDUCCIÓN**, porque el crecimiento de la producción chilena sobrepasó, de lejos, los promedios históricos del crecimiento nacional y mundial de la producción del cobre, y porque esta SOBREFERTA CHILENA supera, por mucho, los promedios mundiales del crecimiento del consumo, tanto histórico como de la década de los noventa.

Es así como entre 1990 y 1993, mientras en el resto del mundo la producción bajaba en 46 mil toneladas, Chile aumentaba su producción en 446 mil toneladas, que se componía de un crecimiento de 550 mil toneladas de las empresas privadas extranjeras y **una disminución de CODELCO** de 104 mil toneladas. Esto quiere decir que entre 1990 y 1993, período del primer gobierno democrático, **EL AUMENTO MUNDIAL DE LA PRODUCCIÓN DE COBRE ERA GENERADO ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE POR EMPRESAS EXTRANJERAS INSTALADAS EN CHILE.** Entre 1990 y 1998,

estas empresas, **con un aumento de 2.004.000 toneladas, incrementaron su producción en la extraordinaria proporción de 6,6 veces más que TODO EL RESTO DEL MUNDO y 23 veces más que CODELCO.** En el presente año, con el cierre programado de varias minas en el extranjero, **Chile habrá aportado con el 100 por ciento DEL CRECIMIENTO MUNDIAL de la producción de cobre en la década de los noventa.** Pero lo más grave de este anárquico crecimiento de la producción es que él es superior en más de un tercio al crecimiento del consumo, desequilibrio que inevitablemente tenía que provocar el colapso del precio del cobre.

La responsabilidad de esta sobreproducción por parte de las empresas extranjeras instaladas en Chile recae directamente en las autoridades chilenas, **puesto que esas INVERSIONES sólo se podían efectuar con su CONSENTIMIENTO.** Esta inversión-sobreproducción-colapso del precio del cobre ha generado un daño considerable al Presupuesto de la Nación y, en general, a toda nuestra economía, porque desde 1990 han logrado hacer desaparecer año tras año los considerables aportes de CODELCO al Estado, los que no han sido reemplazados por impuestos de las empresas extranjeras del cobre, porque, como ya lo hemos analizado, **la mayoría de las empresas extranjeras ni siquiera paga impuesto a la renta en Chile.**

Esta sobreproducción chilena de cobre ha sido el más colosal **ERROR** jamás cometido en nuestra historia económica, quizás sólo comparable con la entrega gratuita del salitre a capitales ingleses después de una cruenta guerra contra Perú y Bolivia. La historia después nos enseñó que la entrega del salitre chileno al capital inglés **no fue un simple error de política económica,** sino que el producto de una larga y bien montada **confabulación internacional** del capital inglés, con participación de chilenos y peruanos, para apropiarse de las considerables riquezas que en ese tiempo representaba el salitre.

La entrega en estos últimos años de nuestra mayor riqueza nacional, **EL COBRE,** a manos extranjeras, **desde un punto de vista económico, no tiene ninguna justificación.** Por ello, tanto la entrega de estos yacimientos a precios de remate, así como la sobreproducción muy por encima de lo que el mercado podía absorber, escapan a la racionalidad de una economía de mercado, a las leyes de la economía y a la prudencia en general. **Resulta difícil admitir** que se trate sólo de un lamentable error por incompetencia o incapacidad profesional de los encargados del cobre en los diversos estamentos.

No creemos que se trate de un simple error, cuyas proyecciones deben ser evaluadas por los historiadores del próximo siglo. Por el contrario, resulta impostergable que los organismos competentes del Estado, como el Consejo de Defensa del Estado, el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República e incluso los Tribunales de Justicia,

investiguen las razones de estas desmedidas autorizaciones de inversión en sobreproducción de nuestro cobre, y que **tan considerables pérdidas han provocado al Estado chileno y a nuestra economía.**

Mencionaré sólo algunas cifras sobre crecimiento de la producción de cobre. Por ejemplo, entre el 1990 y 1998 el aumento de la producción mundial fue de 2 millones 395 mil toneladas; en el resto del mundo, excluido Chile, en igual período, fue de 304 mil toneladas; y en Chile el incremento fue de 2 millones 91 mil toneladas, de las cuales CODELCO aportó 87 mil toneladas, y los privados, 2 millones 4 mil toneladas.

Esto demuestra **la falencia total de una política de Estado para el cobre**, a menos que esta política consista, precisamente, en no tener ninguna, lo que no es lógico ni racional cuando sabemos que en 1989 el cobre representaba el 50 por ciento de nuestras exportaciones y proporcionaba un cuarto del Presupuesto fiscal. Parece poco creíble, desde cualquier punto de vista económico, ya sea neoliberal o keynesiano, que en una economía de mercado no se hayan tenido en cuenta las leyes del mercado por parte de las autoridades del Gobierno chileno al autorizar una sobreinversión extranjera que ineluctablemente provocaría desde el país una sobreproducción mundial de cobre y pérdidas considerables para toda nuestra economía.

A causa de esa sobreproducción y de la consiguiente depreciación del precio del metal rojo, los aportes de CODELCO al Presupuesto del Estado han descendido considerablemente en esta década. En 1989, los aportes totales de esa entidad al Fisco ascendieron a mil 960, 7 millones de dólares, o sea, a 24,7 por ciento de los ingresos totales, lo que se ha reducido constantemente, hasta a alrededor de 550 millones de dólares en 1998, y representa solamente 2,5 por ciento de los ingresos fiscales, disminuyendo en diez veces el porcentaje de participación del cobre en el Presupuesto de la Nación. En 1990, los presupuestos de Salud, Educación y Vivienda sumaban mil 680 millones de dólares, mientras que en 1998 los aportes de CODELCO no alcanzaron ni para uno solo de ellos. Para tener una idea más palpable de lo que estos últimos significaban en 1989, otra dimensión de las pérdidas es proporcionada por la balanza comercial, en la que el cobre representaba 50 por ciento de las exportaciones, mientras que en 1998, produciéndose 2,3 veces más que en 1989, implicó solamente alrededor de 40 por ciento de las exportaciones.

En cualquier otro país democrático donde ocurriera una caída tan espectacular de la contribución de un sector económico al Presupuesto del Estado y a las exportaciones, ello constituiría un tema de gran discusión pública en los medios de comunicación; el Gobierno y el Poder Legislativo formarían comisiones de estudio; los medios académicos analizarían el asunto, etcétera. Pero acá ese perjuicio es desconocido o, quizás, diligentemente ocultado a

los medios de información y, con mayor razón, a la opinión pública nacional, que también ignora que, por lo general, las empresas extranjeras del cobre casi no pagan impuesto a la renta en Chile. Cuando hoy aumenta el desempleo y faltan recursos públicos para hacer frente a tantas necesidades sociales, los Parlamentarios y los medios de comunicación debiéramos abrir debate sobre las pérdidas para nuestro Presupuesto como consecuencia del colapso del precio del metal rojo, originado por la sobreproducción de esas empresas instaladas en el país.

Más de alguno me dirá: “Pero, si se registra tal baja en el precio, también pierden las multinacionales, que han realizado inversiones y son dueñas prácticamente de todo el cobre chileno.”. Mas la verdad es que ellas lo ocupan como materia prima para empresas filiales y, por lo tanto, ese producto barato les sirve para aumentar sus utilidades en filiales manufactureras en el exterior.

Sin embargo, es necesario examinar, también, otro punto esencial, no solamente lo relativo a la sobreproducción generada desde Chile, que ha originado esta debacle. Cabe recordar que en tres oportunidades las autoridades nacionales del sector expusieron el año pasado que el precio iba a subir y que las existencias iban a disminuir. Me refiero al Ministro de Hacienda y a los señores Marcos Lima y Vicepresidente de COCHILCO, gente pagada de manera importante con dinero chileno y que no recibe remuneraciones cualesquiera. Pues, ¿qué ocurrió? Que el precio, en vez de subir, como pronosticaron esos técnicos, ha bajado y que las existencias han aumentado. Y hoy existe un “stock” histórico de más de 2 millones de toneladas de cobre.

Ésos son los errores de los que responsabilizo directamente al Banco Central, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Minería y al Ministerio de Economía. No es posible que la principal riqueza del país –la “Viga Maestra”, el “Sueldo de Chile”, etcétera, como ha sido denominada- haya contribuido a una debacle en el precio y que la sobreproducción parta desde Chile, donde 63 por ciento del cobre hoy es privado y se encuentra en manos extranjeras. Y desde allí ha tenido lugar una cierta confabulación para invertir e invertir, y ni siquiera tratar localmente el mineral. Porque se lo llevan como concentrado. Ni siquiera existe mano de obra agregada a la explotación.

Se inaugurará Collahuasi, una de las minas más grandes, y con un tubo se llevarán el concentrado, sin dejar un solo peso, como tampoco en impuestos.

Por ello, quiero que en el Senado quede constancia de la forma como algunas de esas empresas utilizan artificios, al igual que antiguamente, para evitar la entrega de una rentabilidad y de mayores ingresos al Estado.

Y en este ámbito se utilizan los precios de transferencia, que son aquellos a los que una filial chilena vende a su casa matriz en el extranjero, hasta 20 ó 30 por ciento por debajo del precio internacional. Ese menor valor es el principal subterfugio de las empresas extranjeras de la minería del cobre para disminuir sus utilidades y evadir el impuesto a la renta. El mismo Gobierno y el Parlamento reconocieron el efecto negativo que ello provoca para nuestra balanza comercial y el Presupuesto, al dictar en 1997 la ley N° 19.606, que dio facultades al Servicio de Impuestos Internos para fiscalizar los precios de transferencia, sobre la base de que las transacciones entre partes relacionadas deben efectuarse como si entre comprador y vendedor no existieran vínculos de ninguna especie.

Pero ya desde 1974 el decreto ley N° 824 o Ley sobre Impuesto a la Renta establece, en su artículo 36, que, “Sin perjuicio de otras normas de esta ley, para determinar la renta efectiva de los contribuyentes que efectúen importaciones o exportaciones, o ambas operaciones, la Dirección Regional podrá, respecto de dichas operaciones, impugnar los precios o valores en que efectúen sus transacciones o contabilicen su movimiento, cuando ellos difieran de los que se obtienen de ordinario en el mercado interno o externo. Para estos efectos, la Dirección Regional podrá solicitar informe al Servicio Nacional de Aduanas.”.

El menor valor de los precios de transferencia ha sido confirmado y admitido por la Compañía Minera Escondida al publicar inesperadamente el 15 de enero recién pasado un balance por el año fiscal estadounidense, de junio de 1997 a mayo de 1998, en el que aparece en el estado de resultados que su ingreso neto operacional (ventas) fue de mil 119 millones 101 mil 360 dólares, con una producción en ese período de 919 mil toneladas de cobre fino. Los concentrados del yacimiento, como todos los de la región, además de cobre incluyen otros minerales de mayor valor, como oro, plata, molibdeno, etcétera, pero, para estos cálculos, supondremos que contuvieron sólo 919 mil toneladas de cobre fino. Sobre la base únicamente de los dos datos mencionados, al dividir las ventas por la producción se obtiene un valor de mil 217, 73 dólares por tonelada, lo que, dividido por las 2 mil 204 libras que comprende ésta, arroja un precio de venta de sólo 55 centavos de dólar por libra de cobre fino. En el período del balance, el precio promedio en el mercado de Londres ascendió a 90 centavos de dólar, lo que quiere decir que los precios de exportación de Escondida comportan un menor valor de al menos 20 por ciento, considerando los costos internacionales de fusión y refinación. Ello se traduce, a su vez, en menores retornos de exportación de alrededor de 250 millones de dólares y en 100 millones de dólares de menores tributos.

Por ese motivo, respecto de la publicación del balance de la Compañía Minera Escondida, en el que los precios de exportación son de sólo 55 centavos de dólar por libra,

que difieren “de los que se obtienen de ordinario en el mercado interno o externo”, solicito que se ordene una fiscalización de sus precios de exportación, aun cuando se sabe que, a pesar del menor valor de sus ventas, ella es casi la única empresa minera extranjera que paga impuesto a la renta. Es más, creo que la fiscalización de los precios de exportación del cobre de todas las otras empresas extranjeras no tan sólo resulta muy necesaria, sino que, a su vez, debería ser bastante más estricta.

Cabe señalar, por ejemplo, que La Disputada de Las Condes, filial de EXXON de Estados Unidos, en veinte años de producción no ha pagado un solo centavo de impuesto al Estado y en todos sus balances refleja pérdida. ¿Alguien podría creer que la EXXON y La Disputada de Las Condes son como las hermanas carmelitas, que vienen a trabajar a Chile por puro amor y que en veinte años sólo han obtenido pérdidas? ¿Es posible que alguna persona piense eso?

En esto, señores Senadores, corre mucha plata. Son millones y millones de dólares. Por lo tanto, no es posible que un organismo como COCHILCO, destinado a fiscalizar tales actos, realice un seminario –tengo en mis manos el documento-, en lugar de preocuparse de la baja del precio del cobre, de lo que afecta al país, a los 30 mil pequeños productores, a los pirquineros cesantes (hay pueblos enteros que han quedado en esta condición). Pero dicha Corporación cita a un seminario sobre “Coyuntura y Perspectivas”, a realizarse el 8 de abril en el Hotel Hyatt, Salón Aisén, Santiago de Chile. Se invita a comerciantes del cobre, a gente de la Bolsa de Metales de Nueva York y al Director de la Bolsa de Metales de Londres; vale decir, a personas a quienes les da lo mismo que el precio del cobre suba o baje, porque de todas maneras ellas ganan plata. Sin embargo, no se hace un debate profundo acerca de lo que significa para el país esta pérdida cuantiosa, la que entre 1995 y esta fecha, por la caída del precio del metal de 140 centavos de dólar la libra a 61 centavos de dólar, alcanza a más de 19 mil millones de dólares. Repito: 19 mil millones de dólares.

Desde 1990 hasta hoy, todas las empresas extranjeras que operan en Chile han invertido 8 mil 500 millones de dólares. O sea, la pérdida por la baja en el precio de nuestro mineral representa más del doble de las inversiones realizadas por aquéllas, y, por supuesto, es superior a toda la reserva en dólares del Banco Central. Sin embargo, ante las observaciones que hemos formulado y los oficios que envié en su momento, como Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado y en mi calidad de Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, se han quedado absolutamente callados.

¿Cómo es posible que en una materia tan importante como ésta los involucrados en ella no sean capaces de levantar su voz para defender lo que hoy significa el 40 por ciento del total de la riqueza de nuestro país?

Señor Presidente, a mi juicio, la situación descrita es de extrema y extraordinaria gravedad, y esas autoridades deben aclararla. Esto no puede quedar así, porque se encuentran en juego muchos millones de pesos; los recursos de la balanza comercial; las utilidades de CODELCO; los sueldos de sus trabajadores, por cuanto tienen participación en ellas; el trabajo y el desempleo de cerca de 30 mil personas. En Taltal, por ejemplo, prácticamente todos están cesantes.

No es posible que COCHILCO y las autoridades no hayan levantado su voz. El único que lo hizo fue el Ministro de Minería, cuando el año pasado sostuve que el país había perdido 2 mil millones de dólares por efectos de la baja del precio del cobre. Él, para sorpresa mía, expresó: “La verdad es que el Senador Lavandero se equivoca porque esa pérdida de 2 mil millones de dólares será compensada con la baja del precio del petróleo, que para el país ha representado una economía de un mil 800 millones de dólares”. Estudié el asunto y, crean, señores Senadores, Chile entero sólo consume un mil 200 millones de dólares. Por lo tanto, la economía es de 300 millones de dólares. ¿Cómo se pueden comparar 300 millones de dólares con una pérdida de 2 mil millones de dólares? Esto llega a ser hasta un problema de matemática elemental. Quizás quién le proporcionó esa información al Ministro para que éste hubiese dado tal respuesta respecto de un tema de tanta envergadura e importancia, como es el cobre para la economía chilena.

Ahora, yo podría agregar otros antecedentes; sin embargo, espero hacerlo en una sesión especial. El año pasado concurren al Senado diversas autoridades – desgraciadamente no estuve presente en la sesión- y manifestaron que el precio del cobre subiría, que esto era fantástico, que la existencia disminuiría. Esto fue lo que ellos argumentaron en la Comisión de Minería. Pero, ¿qué dicen hoy esos responsables que acudieron a esta Corporación a expresar ese engaño, ese equívoco, esa falsedad? ¿Cuál es la respuesta? ¡Debieran irse todos, debieran renunciar todos! Porque éste es el error más colosal.

¿Cuál fue la respuesta del señor Ministro en su momento, y no hace mucho? Echarle bencina al fuego: “Chile aumentará en 16 por ciento la producción de cobre para el próximo año”. Acaban de terminar un estudio técnicos canadienses que están analizando el mineral de Chuquicamata, los cuales señalaron que en los años siguientes ese mineral doblará la producción de cobre. ¿Qué significa esto para el mercado, donde hay una sobreproducción mundial? ¡Echarle bencina a la hoguera!

Por último, estos economistas se excusan aludiendo a la crisis asiática. Por supuesto, le echan toda la culpa a ella. Sin embargo, el precio viene cayendo desde 1995, cuando la libra costaba 140 centavos de dólar. Pero, ¿qué incidencia tuvo la crisis asiática si el precio

del metal rojo ya era insustentable? Agravó el problema, y los países que producían y consumían cobre dejaron de hacerlo, a raíz de la menor demanda; lo pusieron en el mercado y aumentaron la sobreproducción de oferta.

Estos economistas, que se “jajajean” con la ley de la oferta y la demanda, ¿cómo pueden sostener una política si en 1996, mientras el aumento del consumo de cobre fue de 104 mil toneladas, solo Chile produjo 664 mil toneladas? Es decir, cinco veces más que ese incremento. Aquí no hay ninguna política. Ellos piensan que con mayor producción el país logrará más. Prueba de ello es que desde 1990 a la fecha hemos aumentado en 2 millones de toneladas la producción, y el precio del metal es menos de la mitad.

Sin embargo, esas personas, que han sido pagadas por el Estado para que estudien estos problemas, no han abierto su boca. El año pasado, tres veces consecutivas señalaron que el precio del cobre subiría, que disminuiría el “stock” y que el país aumentaría en 16 por ciento su producción; pero la situación fue al revés de lo que expresaron. Me parece que dichas personas debieran renunciar, desde el Ministro de Minería hasta las autoridades de COCHILCO y, por supuesto, quienes tratan estos problemas en el Banco Central.

Señor Presidente, pido que, en mi nombre, se envíen por oficio estas observaciones al Presidente del Banco Central; al Director del Servicio de Impuestos Internos, para que cautele los precios de transferencia sobre la base de la ley que aprobamos; al Director Nacional de Aduanas, que tiene injerencia en el tema, pues él es quien autoriza las exportaciones. En este sentido, es del caso señalar que el concentrado contiene oro, molibdeno y plata –y no en cantidades menores- y que quienes lo refinan entregan al país una cantidad muy importante de estos metales. También solicito que se oficie a los señores Ministros de Economía y de Hacienda y, por supuesto, al Vicepresidente de COCHILCO.

Debo manifestar a los señores Senadores que soy muy amigo del Presidente del Banco Central, don Carlos Massad. Hace tres meses me encontré con él y le dije: “Señor Presidente, mandé a usted un documento hace seis meses, y quisiera que me contestara si estoy equivocado o si estoy en lo correcto; ¿por qué no he tenido respuesta?”. Él me señaló: “Tu carta tiene muchos puntos y la estamos estudiando”. ¿Cómo pueden demorar seis meses en responder un oficio al Presidente de la Comisión de Hacienda, calidad que yo tenía en esa época? ¡Me parece increíble, señor Presidente! Eso significa reírse del Senado.

Por último, si dichos personeros consideran que estoy equivocado -hago presente que estos estudios no los estoy haciendo solo, sino con la asesoría y el respaldo de cinco expertos doctorados-, que me lo digan. Pero lo peor no es solamente que no le contesten al Senador que hizo tales observaciones, sino que éstas sean corroboradas por los hechos, ya que el precio se encuentra en un nivel muy bajo y lo que ellos señalaron no sucedió, pues no

ha subido el precio del cobre ni han disminuido los stocks. Por el contrario, hoy tenemos una reserva de ese metal de más de 2 millones de toneladas.

Señor Presidente, como éste es un asunto extraordinariamente grave, pido que se oficie a cada una de las autoridades referidas, incluyéndoles el texto íntegro de mi intervención. En esto nada tienen que ver las amistades. Yo estoy por el interés del país. Y me parece que lo acaecido deja en estado muy grave -¡muy grave!- la situación chilena.

Esos personeros tienen que responder. Por eso hago la petición desde esta tribuna.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Su exposición ha sido muy interesante, señor Senador.

La Mesa se permite insinuar que también se oficie a la Cámara de Diputados incluyendo su discurso, a fin de que, si esa rama legislativa lo estima necesario, inicie la fiscalización correspondiente básicamente con respecto a la aplicación de las normas legales relativas a los precios de transferencia, cuya responsabilidad recae en Impuestos Internos, y otras disposiciones a que se ha aludido.

El señor HORVATH.- ¿Me permite, señor Presidente? Deseo agregar algo sobre el mismo asunto.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra, Su Señoría.

El señor HORVATH.- Señor Presidente, el planteamiento profundo, con muchos antecedentes y también con diversas acusaciones hecho por el Senador señor Lavandero, amerita no sólo la fiscalización e investigación por parte de la Cámara de Diputados, sino que la Comisión de Minería del Senado analice el tema, porque en esto hay una política equivocada. Y si a ello se suma la eventual suscripción de un acuerdo minero con el vecino país, para ampliar más la oferta de minerales de cobre en el mundo, la situación tiende a agravarse con mayor profundidad.

Esta materia debería ser analizada por el propio Senado como política y en sus aspectos económicos, estudiando las modificaciones legales pertinentes.

Por eso, sugiero que la Comisión de Minería de esta Alta Corporación aborde el tema en plenitud.

El señor PARRA.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor LAVANDERO.- Pido la palabra.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Parra, Presidente de la Comisión de Minería.

El señor PARRA.- ¡Ex Presidente!

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Bien.

El señor PARRA.- Señor Presidente, la Comisión de Minería convocó el año pasado a una reunión especial para tratar justamente el problema a que se ha referido el Honorable señor Lavandero. Ella tuvo lugar –desgraciadamente con escasa asistencia de Senadores- en esta misma Sala, durante una jornada bastante extensa. Sería natural que siguiera en el mismo esfuerzo y, sobre todo, que se continuara con la tradición que allí se quiso inaugurar.

Esa reunión se efectuó al día siguiente de aquél en que el Presidente del Banco Central dio aquí su cuenta. Porque, como muy bien expresó el Honorable señor Lavandero, la economía chilena sigue y seguirá reposando, en parte fundamental, en lo que ocurra con nuestra principal riqueza natural.

La intervención que hemos escuchado da sentido y prestigia a la hora de Incidentes del Senado; y, a mi juicio, la trascendencia de lo planteado justificaría una sesión especial para analizar la materia.

Por esa razón, en virtud del artículo 67, N° 2°, del Reglamento, pido al señor Presidente que considere la posibilidad de citar a esa sesión especial, la que ojalá cuente con la presencia y la participación que el tema merece.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Senador señor Lavandero.

El señor LAVANDERO.- Agradezco las palabras de los Honorables señores Parra y Horvath.

Y debo informar también que yo había consultado a algunos Senadores demócratacristianos acerca de la factibilidad de una sesión para este asunto tan delicado.

Si el Senado tiene por delante algún tema prioritario, indudablemente es éste. Para darse cuenta de ello basta señalar que sólo el año pasado, en 1998, el país dejó de percibir 2 mil millones de dólares. Esto amerita apoyar la solicitud del Honorable señor Parra de celebrar una sesión especial.

Lo anterior no excluye el que la Comisión de Minería pueda recibir no sólo los antecedentes a que me he referido, sino también los de otros expertos que a lo mejor no pueden concurrir. Yo podría asistir a dicho órgano técnico acompañado por 5 ó 6 expertos y doctorados en la materia, y confrontar incluso sus opiniones con la de representantes del Gobierno.

Me extraña esta situación. En Chile tenemos un inmenso Ministerio de Agricultura, pese a que el país no vive del agro; sin embargo, el de Minería es pequeñísimo, en circunstancias de que el 40 por ciento de nuestra riqueza la constituye el cobre. Y habría que agregar el resto de la minería. Además, he visto que funcionarios que antes pertenecían a esta última Cartera, hoy trabajan en empresas privadas transnacionales. ¡De manera que aquí “algo huele mal en Dinamarca”!

Y no son pocos los montos involucrados. ¡Son millones de dólares! El Senado tiene la obligación de aclarar estas cosas. Si una vez aprobó la chilenización o nacionalización del cobre y no quiso volver atrás por considerarla importante para el país, lo menos que hoy puede hacer es resguardar esa riqueza. Está en nuestras manos preservar ese recurso tan fundamental.

Señor Presidente, así como he abordado este problema, otro día daré cuenta de lo que significa la evasión tributaria, la cual en parte importante corresponde a este tipo de empresas. En la actualidad la evasión de impuestos asciende a 4 mil 500 millones de dólares. Si todos los chilenos y las empresas que evaden tributos -y compiten deslealmente con las que no lo hacen- los pagaran, hasta podrían bajar los impuestos. Porque 4 mil 500 millones de dólares de evasión al año es una suma colosal. ¡Colosal! Y eso ocurre año tras año. En 1995 la evasión alcanzó a 3 mil 400 millones de dólares. Ahora es de mil 100 dólares más. De ella, el 60 por ciento corresponde a los impuestos Global Complementario y de Primera Categoría, y sólo el 40 por ciento al IVA.

A mi juicio, los problemas más importantes que actualmente enfrenta el país son, en primer lugar, el del cobre, y en segundo término el de la evasión tributaria. Y ésta se inicia con los sistemas vigentes: las transferencias de precios de las filiales a las casas matrices; los préstamos sobrevaluados que éstas hacen a las filiales y los créditos que les otorgan para invertir en Chile, provenientes de empréstitos extranjeros con un interés que llega al doble de la tasa internacional. Adicionalmente pueden hacer amortizaciones aceleradas.

La Compañía Minera Disputada de Las Condes, por ejemplo, de aquí a 20 años más no sólo no le habrá pagado un solo peso al Fisco, sino que habrá recibido entre 3 mil a 4 mil millones de dólares de crédito fiscal. ¡Es decir, más encima el Estado le deberá a ella a raíz del mecanismo que se está utilizando!

Reitero mi reconocimiento por la deferencia y gentileza de los señores Senadores mencionados. Asimismo, creo ver en los rostros de cada uno de los otros que se encuentran en la Sala que coinciden en que aquí está en juego el interés de Chile. De manera que -no importa el partido al que pertenezcamos- todos debemos analizar esta situación en el Senado.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Como en este momento no hay quórum para adoptar acuerdos, pondré en conocimiento de los Comités y del resto de los señores Senadores la petición del Honorable señor Parra en orden a convocar a una sesión especial.

Hago presente que la Mesa está altamente interesada en realizar sesiones especiales sobre algunos temas. En la próxima reunión de Comités se expondrá tal posibilidad, en

particular con relación al asunto del cobre, el cual, por los antecedentes entregados, reviste enorme trascendencia.

El Honorable señor Lavandero ha solicitado el envío de algunos oficios. Tal vez desee oficiar también a la Cámara de Diputados para los efectos de la fiscalización pertinente sobre las materias que ha señalado y, fundamentalmente, de la aplicación de las normas relativas a la obligación que cabe a Impuestos Internos en cuanto a observar los precios de transferencia, y otros aspectos que también ha tocado.

Si le parece a Su Señoría, enviaríamos también estos oficios, en su nombre.

El señor LAVANDERO.- Muy bien.

El señor CORDERO.- Pido la palabra.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- La tiene, señor Senador.

El señor CORDERO.- Señor Presidente, si el Honorable señor Lavandero lo permite, deseo agregar mi nombre a los oficios solicitados.

El señor LAVANDERO.- Por supuesto, con el mayor agrado, y quienquiera que lo desee también puede hacerlo.

--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del Senador señor Lavandero, con la adhesión del Honorable señor Cordero, en conformidad al Reglamento.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En el tiempo del Comité UDI e Independientes, tiene la palabra el Honorable señor Stange.

CUADRAGÉSIMO SEXTO ANIVERSARIO DE CUERPO MILITAR DEL TRABAJO. OFICIO

El señor STANGE.- Señor Presidente, el 9 de marzo último el Cuerpo Militar del Trabajo, organismo especializado del Ejército, celebró un nuevo aniversario.

Hoy deseo rendir homenaje a esa entidad, de gran significación en la Décima Región a la cual tengo el honor de representar en el Senado.

El General Carlos Ibáñez del Campo, como Presidente de la República, dispuso en 1953 la creación del Servicio Militar del Trabajo, dependiente del Ejército y conocido con ese nombre hasta 1960, año en que se cambió su denominación por "Cuerpo Militar del Trabajo" y se redefinió su ámbito de acción como resultado de las experiencias obtenidas.

El Cuerpo Militar del Trabajo, o más conocido como CMT, ha desarrollado obras, principalmente viales, en zonas apartadas, de difícil acceso, peligrosa topografía y de riguroso clima, en lugares donde en definitiva la organización, la disciplina y el modo de vida del soldado, son más adecuados que los de una empresa particular.

Esta repartición del Ejército se halla encargada de ejecutar los trabajos que el Ministerio de Obras Públicas, con cargo a su presupuesto, le encomiende y cuando la empresa privada no tenga interés en participar. Por ello, no sólo ha ejecutado obras como la carretera longitudinal austral, sino también otras de gran envergadura y trascendencia a lo largo de todo el país. Además del capital humano, cuenta con maquinaria pesada adecuada para movimientos de tierra y de alto nivel tecnológico para enfrentar las dificultades de los sectores en los que debe trabajar.

Junto con ser una entidad ejecutora de obras viales y de sacrificio apoyo en caso de catástrofes, a lo largo de sus 46 años de existencia se ha transformado en un gran centro de capacitación, en una verdadera escuela técnica. Ello, porque muchos de los ciudadanos que realizan anualmente su Servicio Militar en el Ejército, son enviados en comisión de servicio a las unidades del CMT, donde se les enseña oficios tales como operadores de maquinarias, perforistas, motosierristas, etcétera. Posteriormente, al egresar, quienes han demostrado mayor capacidad, son contratados para continuar en dicha repartición.

En general, ese organismo ha realizado diversas obras a lo largo del país y continúa haciéndolo en lugares de difícil acceso. Algunas de ellas, por ejemplo, son los caminos de Huara-Colchane, Taltal-Antofagasta, ruta costera Tirúa-Puerto Saavedra, Puerto Natales-Parque Nacional Torres del Paine, Estancia Vicuña-Yendegaia, etcétera.

Para muchos la sigla CMT se identifica inmediatamente con la construcción de la carretera austral, su obra más significativa, que integró físicamente los territorios de Chile, más al sur de Puerto Montt, con el resto de nuestra nación. Antes de la construcción de la carretera austral, la vinculación terrestre de los habitantes de la región con el resto del país se hacía a través de territorio argentino, conectándose con poblados que tuvieron gran importancia en la vida de los colonos respecto al abastecimiento de la zona y a la salida de los recursos que ella originaba.

El territorio chileno sobre el cual se extiende esta carretera, abarca entre los 41,8 grados latitud sur hasta los 48 grados latitud sur, comprendiendo las provincias de Llanquihue, Chiloé y Palena, en la Décima Región, y la totalidad de la Undécima Región, hasta prácticamente el sector norte de Campos de Hielo Sur, en “Villa O’Higgins”.

La carretera austral constituye el proyecto geopolítico más importante realizado en la historia de Chile en el presente siglo y al cual el General Augusto Pinochet Ugarte otorgó especial importancia durante su Gobierno, comenzando las obras en 1976. Así se pudo conquistar y consolidar las fronteras interiores, permitiendo la unificación de todas las localidades de una región con la capital de ésta.

La construcción de la carretera austral significó luchar denodadamente contra la naturaleza inhóspita y selvas impenetrables. Al comienzo, el personal del CMT sólo disponía de palas, hachas, picotas y carretillas, siendo complementadas mucho después con maquinaria pesada. Así empezaron las faenas para los casi 10 mil miembros del CMT, construyendo más de un mil 200 kilómetros de carretera longitudinal y 230 kilómetros de caminos transversales.

Hasta ahora, después de más de 40 años de trabajo, se han levantado más de tres mil metros lineales de puentes, y para la remoción de millones de metros cúbicos de tierra y roca debieron ser utilizados alrededor de 500 mil kilos de explosivos.

Esta obra ha incorporado zonas de reservas naturales, con grandes perspectivas económicas, que han permitido la instalación de una cadena de servicios sociales como educación, salud, agua potable, electricidad, alcantarillado, etcétera, mejorando, indudablemente, la calidad de vida de los colonos de esa zona, que hasta entonces permanecían aislados del país y enclaustrados en su ambiente.

Esta carretera, que comienza en la plaza de armas de Puerto Montt, representa para las provincias de Llanquihue, Chiloé y Palena y la Región de Aisén una mayor atracción turística y una sólida base de crecimiento económico.

En la actualidad el CMT se halla trabajando en tres obras de la Décima Región, con un costo superior a los siete mil millones de pesos. Éstas son el camino Puelo-Puelche, cuya extensión es de 37 kilómetros y se encuentra avanzado en 34 kilómetros; la ruta Puelo-El Bolsón, en la frontera con Argentina, que significa la construcción de 77 kilómetros de carreteras y puentes, de los cuales se han terminado 18 kilómetros; y la ruta costera Corral-Chaihuín, en la provincia de Valdivia, cuya extensión es de 19 kilómetros. Además de dichos proyectos, en la Región de Aisén se trabaja activamente en los últimos kilómetros que permitirán unir el lejano poblado de “Villa O’Higgins” con el resto del país a través de una comunicación terrestre estable.

Quienes a futuro puedan recorrer la naturaleza austral a través de esta carretera, deberán siempre tener presente que este esfuerzo titánico costó la vida a 25 personas entre civiles y militares. De ellos, cinco integrantes del CMT fueron sepultados bajo más de 60 toneladas de roca y lodo en febrero de 1994, en el sector de “Vagabundo”, en la Undécima Región. Sus cuerpos nunca pudieron ser rescatados. Asimismo, debe recordarse que desde 1997 se encuentra desaparecido al sur de Coihaique un avión civil con cinco tripulantes, contratado por el CMT.

Por ello, en esta oportunidad quiero destacar y rendir homenaje a todos cuantos han participado en el CMT a nivel nacional en sus 46 años de apoyo social, porque, más allá de

la importancia que reviste la concreción de obras, cabe destacar la relevancia que el Arma de Ingenieros del Ejército ha significado en el desarrollo y en el ámbito social de nuestro país.

Solicito al señor Presidente del Senado que tenga a bien disponer que esta intervención sea transcrita al señor Comandante en Jefe del Ejército.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Horvath.

El señor HORVATH.- Señor Presidente, deseo adherir al homenaje que el Senador señor Stange ha rendido al Cuerpo Militar del Trabajo, dependiente del Comando de Ingenieros del Ejército, con motivo de cumplirse un nuevo aniversario de su creación.

En verdad, las obras que dicho organismo desarrolla en cada una de las regiones de Chile han logrado mancomunar en muy buena forma con la población civil, no sólo por la importancia y características de aquéllas, sino por la capacitación y cursos que imparte a las comunidades y a las personas que realizan su servicio militar obligatorio, todo lo cual redundará en un cambio de hábitos y en la formación de la gente.

En tal sentido, hemos tenido la experiencia de ver directamente la calidad de los campamentos y las condiciones en que estas personas desarrollan su trabajo. Ello constituye una alternativa sana, real, con respecto a la vida que normalmente pueden optar en las grandes urbes, particularmente en Santiago. En ese ambiente muy mancomunado con las comunidades civiles, se produce un cambio notable en gente que viene con costumbres vinculadas a la droga, a la violencia, en fin.

Asimismo, deseo destacar el trabajo desarrollado, por ejemplo, en la construcción del camino longitudinal austral, la mitad de cuya tarea ha sido hecha por empresas privadas, a lo que se suman los trabajos directos realizados, a veces, por Vialidad y las propias comunidades, más lo obrado por el Cuerpo Militar del Trabajo. Esto ha significado la integración física entre la Región de Los Lagos y la de Aisén.

Además, se está abriendo una perspectiva bastante más a futuro en lo referente a la continuación del camino austral hacia Magallanes por el lado oeste del Campo de Hielo Patagónico Sur y su prolongación hasta Puerto Williams. Esa obra ya es como para el siglo XXI.

También deseo rendir un homenaje a las personas desaparecidas en el mencionado avión. Me refiero a los coroneles Guillermo Peña Hevia y Guillermo Van Schowen, al sargento segundo José Llanca Oyarce, al soldado Mardoqueo Ruiz Fuentes y al piloto civil Carlos Allende Almarza, quienes, en su búsqueda de integrar Villa O'Higgins a la Región y al país, perdieron la vida.

--Se anuncia el envío del oficio solicitado, en nombre del Honorable señor Stange, de conformidad al Reglamento, con la adhesión del Senador señor Horvath.

INFORMACIONES ERRÓNEAS SOBRE CHILE EN GUÍA DE TURISMO INTERNACIONAL. OFICIOS

El señor HORVATH.- Señor Presidente, quisiera ahora vincularme al tema recién tratado.

Hemos detectado que, junto con el flujo creciente de turistas, especialmente en la zona austral, que representa más del 34 por ciento de la superficie de Chile continental, se están editando internacionalmente numerosas guías de turismo, una de las cuales tengo en mis manos. Ésta pertenece a la empresa Lonely Planet. Su autor responsable es el señor Wayne Bernhardson y está editada en varios idiomas. Tuve la ocasión de ver su versión italiana, gracias a un grupo que vino a ver el traslado del cuerpo del padre Antonio Ronchi. Y recientemente pude observar su edición en inglés, debido a que la traía un profesor de una universidad de Estados Unidos, consultor del Banco Mundial.

Llaman la atención -por lo que esa guía merece una revisión en detalle- los conceptos que da de cada una de las regiones del país.

Independiente de todo el aspecto político -el cual también es bastante intencional-, se aprecia desgraciadamente, por así decirlo, “una campaña de desinformación” en cuanto a lo que ocurre en nuestro país.

Para empezar, su título dice: “Chile e Isla de Pascua”, como si esta última fuera una nación distinta (más adelante entraré en algún detalle en torno a eso).

En lo que se refiere a la Región de Aisén y el camino austral, trae un plano que contiene errores bastante contrarios al interés chileno, lo que es frecuente en ediciones internacionales sobre la región austral. Particularmente, en lo que se refiere a la Carretera Austral, presenta una combinación de ideologías y evaluaciones políticas respecto de una obra física, y subtitula el capítulo respectivo como “La locura de Pinochet”. En un rápido recuento del capítulo, el texto señala que se trata de una obra accidentada, que no presta ninguna utilidad y que es la menos productiva de los proyectos públicos que se han desarrollado en la historia de Chile. Además, expresa que desde Puerto Montt hacia el sur, paralelo al confín o al territorio argentino, la ruta tiene desvíos, variantes, normalmente está cortada.

Por otro lado, afirma que las condiciones del camino son endemoniadas y entrega antecedentes respecto de que habría tramos con letreros de advertencia de “No pasar” o “No detenerse”, pues cuelgan siniestras masas de rocas que podrían venirse encima de las personas que se atreven a seguir el trayecto.

Después, manifiesta que en otros lugares el río más caudaloso de Chile -el Baker- está a punto de cortar el camino por tener una cercanía de casi un metro con su plataforma; da cifras totalmente erradas en cuanto a la cantidad que se invirtió en la realización de la obra y entrega una serie de antecedentes con relación a que la única motivación que impulsó su construcción fue de orden geopolítico. Por último, el libro concluye afirmando, entre otras cosas, que resulta más conveniente irse por Argentina.

Si ésta es una guía de turismo, en el fondo estamos ahuyentando y desinformando a los turistas. Con conocimiento de causa y por haber permanecido responsablemente a cargo del proyecto referente a esa obra durante muchos años, puedo asegurar que ella posee rentabilidad económica, pues fue desarrollada con una tecnología especial, por etapas y en forma gradual de acuerdo con el nivel de uso que se le iba a dar. Además, fue construida mediante obras comunitarias, con participación activa de la Dirección de Vialidad, de empresas privadas y del Cuerpo Militar del Trabajo.

Asimismo, se diseñó una serie de especificaciones técnicas para condicionar el proyecto al paisaje: raleos selectivos, reciclaje, reutilización de las rocas en defensa, bolones en gaviones, etcétera. Ello no sólo permitió su rentabilidad económica al demostrarse que el camino era posible de construir, sino que también su viabilidad ambiental.

Ése es un punto muy importante, pues a lo que señalo se suman otras campañas internacionales e internas a las que me referiré más adelante.

Si continuamos su revisión, hallamos que la guía entra en otros antecedentes que manifiestan claros errores. Así ocurre, por ejemplo, cuando se sostiene que la plaza de Coihaique fue construida de acuerdo con la idea del General Marchant González, quien, además, fuera una gran figura en Carabineros, el primer Intendente de la Región de Aisén y la persona que sacó adelante la zona. Según se señala, él se habría basado en una plaza pentagonal que generó una caótica planta de la ciudad, inspirado por el emblema de la fuerza nacional de la policía. La verdad es que dicha tesis nada tiene que ver con la realidad, porque fue un topógrafo el que ideó la obra, en concordancia con una plaza francesa, y fue la estrella nacional la que motivó su configuración, bien especial por lo demás, que se aparta del famoso damero heredado de los españoles.

Por otro lado, si vemos el capítulo que dice relación con Isla de Pascua, la cosa comienza a agravarse con algunas expresiones un poco peligrosas.

En ese punto se habla de la anexión de Chile y, después, del colonialismo chileno y de cómo el Gobierno, bajo sus distintas inspiraciones, con matices, por cierto, de acuerdo a la tendencia de los autores de la guía, la tiene sometida a la fuerza. En el fondo, señala que

debe generarse una campaña internacional para liberar a los habitantes de dicho territorio insular del dominio de nuestro país.

Señor Presidente, la guía es bastante voluminosa y la dejaremos a disposición de quienes interese el tema. Sin embargo, lo más grave es que entre sus fuentes de información se nombran algunas agencias oficiales chilenas, y es así como se entregan los agradecimientos a SERNATUR. Nosotros sabemos que este último ha elaborado guías propias y ha generado una enorme cantidad de información internacional objetiva acerca del país. No obstante, aquí se lo señala y, seguramente, aquella información se ha trucado para entregar los antecedentes que en alguna medida he compartido con la Sala.

Por lo anterior, solicito que se oficie al Servicio Nacional de Turismo de Chile y a los señores Ministros de Economía y del Interior, a fin de analizar éste y otros documentos que circulan profusamente a nivel internacional, para que sean aclarados con oportunidad y no generen confusiones.

-Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del señor Senador, conforme al Reglamento.

CRÍTICAS A CONSTRUCCIÓN DE CARRETERA AUSTRAL

A lo anterior podríamos sumar la campaña que se está desarrollando al interior de nuestro país en el sentido de que la Carretera Austral sería una obra que nunca debió realizarse, pues podría haberse utilizado el mar con el mismo fin y así no se habría dañado la naturaleza. Tal afirmación implica desconocer totalmente la zona austral y, lo que es peor, cómo funciona un sistema de transporte, porque el tráfico marítimo siempre ha existido.

Para que el transporte funcione bien tiene que haber caminos transversales hacia los puertos. Si uno revisa la configuración de los valles de la zona austral verá que éstos no son octogonales respecto a los meridianos, por lo cual el 70 por ciento del camino austral es, a la vez, transversal y de interés local. Por lo tanto, había que hacer de todas maneras el camino si se deseaba privilegiar el transporte marítimo, porque funciona como un sistema.

Por otra parte, se manifiesta que, a estas alturas, el turismo sería la única productividad que podría esperarse del camino austral, y que habría que dejar de construir vías. Incluso, en un debate realizado a través del diario “El Mercurio”, polemizan los Defensores del Bosque con otras personas, que sostienen que el camino debía hacerse para desarrollar la zona. Lo cierto es que esta obra obedece a una situación bastante más integral y equilibrada. En primer lugar, porque gracias al camino, los bosques han adquirido valor y se han podido detectar y controlar los incendios que muchas veces no se han producido gracias a él. Además, ha sido posible implementar como corresponde los parques y las

reservas forestales que constituyen la mitad del territorio de la zona austral, y los propios Defensores del Bosque, cuando fueron a visitar la Región, detectaron que esto estaba funcionando así.

Sin embargo, si uno revisa un documento muy interesante que se ha publicado con muchos medios y se llama “La tragedia del bosque chileno”, con intervención de una serie de organizaciones internacionales y nacionales, ve que ahí se induce a error. Se dice, por ejemplo, que el camino austral habría causado los incendios en la zona austral. Y la verdad es que esos incendios se produjeron precisamente por la falta de caminos. Como los terrenos carecían de valor económico, la gente, que tenía más bien una tradición y la posibilidad de realizar ganadería, incendió los bosques, apoyada e inducida a ello por el Estado chileno, ya que éste no le otorgaba títulos si no tenía terrenos rozados. En esa época, sin motosierras y sin caminos, eso se entendía como “fuego”. Pero tales incendios se produjeron durante el proceso de descubrimiento y colonización de la zona austral, a fines del siglo pasado o a principios del presente, hasta la década del 40. Y el camino austral, como se ha recordado aquí, se inició en 1976.

Por eso, creo que en esta materia los Ministerios de Obras Públicas y de Agricultura debieran investigar a fondo ese documento, para impedir que se sigan tergiversando los hechos acaecidos en nuestro país. Ello, independientemente de que el camino debe ser utilizado como lo que es, vale decir, como una herramienta, manteniendo su condición de atractivo y también evitando el daño al bosque, riesgo que siempre existe.

PROBLEMA DE PESCA EN REGIÓN DE LOS LAGOS. OFICIO

El señor HORVATH.- Por último, quiero hacer notar –se encuentra presente un señor Senador por la Décima Región- que se está ejerciendo presión por parte de los pescadores de la Región de los Lagos, vecina a la nuestra, para entrar a la zona contigua de Aisén. Eso es muy entendible, por la falta de trabajo que afecta a los pescadores y buzos mariscadores. Sin embargo, la cantidad relativamente mayor de peces que hay en la Undécima Región permite solamente que éstos se puedan extraer durante dos días al mes. Por así decirlo, en este momento en la Región de Los Lagos hay más pescadores que peces, por lo que es verdaderamente peligroso autorizar esta actividad. Además, pedimos solidaridad a los vecinos de la Décima Región de los Lagos, porque ellos tienen otras alternativas al estar mejor integrados con el resto del país y no alcanzar el nivel de marea roja que nosotros tenemos. Por ello, a las organizaciones de pescadores artesanales existentes en las dos Regiones, les estamos solicitando que en forma amigable y solidaria se pongan de acuerdo directamente en esta materia, como, por lo demás, lo proponemos en una

iniciativa de ley que ya se aprobó en el Senado y que se encuentra –esperamos- próxima a ser despachada por la Cámara de Diputados.

Deseamos, por tanto, que se oficie al señor Ministro de Economía; al señor Subsecretario de Pesca, y a los señores Intendentes, pidiendo que este asunto se resuelva a nivel regional, como corresponde.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Debo manifestar que todas las publicaciones que contienen mapas o cartas deben ser aprobadas por el Instituto Geográfico Militar. Por lo tanto, si a Su Señoría le parece, también enviaríamos oficio a dicha entidad, como también al Instituto Hidrográfico de la Armada, para efectos de atender los aspectos que tienen connotaciones marítimas, y, asimismo, al Departamento de Fronteras y Límites.

El señor HORVATH.- Conforme, señor Presidente. Muchas gracias.

--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del señor Senador, en conformidad al Reglamento.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En el tiempo del Comité Socialista, tiene la palabra el Honorable señor Viera-Gallo.

CALIDAD DE NOTICIARIOS DE TELEVISIÓN. OFICIOS

El señor VIERA-GALLO.- Señor Presidente, deseo referirme a un asunto que considero de interés para muchos. Lo haré en mi calidad de ciudadano, y básicamente como telespectador.

En Chile la televisión abierta y la transmitida por cable han tenido una enorme difusión; pero en esta oportunidad expondré algunas opiniones especialmente referidas a la primera, y muy en particular a los noticiarios. Quiero manifestar mi enorme preocupación en cuanto a la calidad de esos noticiarios, sobre todo en las redes de carácter nacional.

Los medios de comunicación en Chile tienen una alta calificación por parte de la ciudadanía. Sucesivas encuestas de los años recientes, especialmente una de Desuc-Copesa, muestran que los medios de comunicación ocupan el primer lugar de valoración positiva. Consultada la opinión pública sobre qué instituciones cumplen mejor su papel, el resultado es nítido: primero, la radio; después, la Iglesia, seguida por los diarios, y luego, los canales de televisión.

Un porcentaje mayoritario de los chilenos se informa a través de los noticiarios de la televisión, los que cumplen un papel preponderante en la generación de opinión pública, superando a la prensa, a la radio y a las conversaciones interpersonales. Esto es concordante con otros análisis internacionales: el flujo de información de interés común se produce

mayoritariamente a través de la televisión, lo que significa que la relación de la gente con lo público está mediada por la pantalla televisiva.

Según revela un estudio del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), el 82 por ciento del total de la muestra mencionó informarse más frecuentemente por la televisión; el 10 por ciento, a través de la prensa; el 6,8 por ciento, mediante la radio, y el 1,4 por ciento, por otras personas.

Más del 80 por ciento de la ciudadanía obtiene información por los noticiarios de televisión en forma diaria. Comparativamente, según el CNTV, lo hacen más los estratos medio y bajo, los adultos mayores de 45 años, las mujeres y quienes poseen educación básica. El “rating” de los noticiarios en 1997 fue de 640 mil hogares cada día, según un estudio de Time. Los noticiarios centrales ocupan la hora de mayor audiencia, y en ella los espacios publicitarios alcanzan su máxima expresión.

Otro dato interesante es que dos tercios de la teleaudiencia ve todo el noticiario, y sólo un tercio ve algunas partes de él.

Un estudio de la Secretaría de Comunicación y Cultura (SECC) y de la Universidad Católica señala que la televisión es la preferida cuando la gente quiere informarse de noticias de “contenido humano”, como delincuencia, catástrofes y accidentes. La prensa atrae más, en cambio, en áreas como cultura, economía y espectáculos; y para deportes, se prefiere la radio.

Insatisfacción informativa

Sin embargo, en el país existe una profunda insatisfacción informativa. Creo interpretar a mucha gente si emito un juicio severo y muy crítico respecto a nuestros noticiarios centrales de televisión. Éstos, no obstante, alcanzan una alta valoración. Es muy curioso, porque al mismo tiempo existe insatisfacción y valoración. En una evaluación de los distintos tipos de programas, los noticiarios alcanzan nota 6, y son sólo superados, con 6,4, por los reportajes culturales y documentales. Les siguen los reportajes de la vida real, con 5,9; los deportes, con 5,5; los dibujos animados y los “shows”. Esto se explica porque la gran mayoría de las personas desea estar “oportunamente informada”, y no dispone de otra alternativa.

A pesar de eso, en los noticiarios de la televisión abierta de nuestro país hay elementos que resaltan y que son altamente perjudiciales: figura una sobreexposición de material deportivo, particularmente futbolístico. ¡Quién no lo ha constatado en los días especiales en que hay partidos de fútbol! Y qué decir de los Campeonatos Mundiales de ese

deporte, oportunidades en que se han dedicado a lo menos 40 minutos de entrega de noticias relativas a esa actividad. En segundo lugar, destaca la cobertura de accidentes y de tragedias, que muchas veces alcanzan sólo una importancia relativa. En tercer lugar, existe una tendencia a descontextualizar los hechos, lo que impide la comprensión cabal de lo que sucede.

Esto lo percibe la gente, que expresa síntomas de lo que se conoce como “insatisfacción informativa”. Según un estudio del PNUD, a pesar del aumento del consumo informativo, no sólo a través de los medios tradicionales, sino incluso de Internet, el 64 por ciento de la teleaudiencia se siente poco informada, o desinformada, respecto de los hechos que pueden afectar su vida. O sea, por una parte, se valora lo que hay, porque se carece de otra cosa; y por otra, se acusa una profunda insatisfacción respecto de los noticiarios de televisión.

También el 66 por ciento cree que “hay noticias que no se dan a conocer intencionadamente, particularmente a través de la televisión”; y el 72 por ciento señala que “todos los canales encubren noticias”, sobre todo en asuntos relativos a política, delincuencia, conflictos sociales o laborales.

A ello se suma la desconfianza hacia la información, que en el caso de la televisión llega a 49 por ciento.

En síntesis, mientras por un lado existe una alta valoración de los medios de comunicación y de los noticiarios, al mismo tiempo hay en la audiencia desconfianza y sensación de desinformación.

El Consejo Nacional de Televisión explica ese hecho al sostener que existe un distanciamiento creciente entre el contenido de la agenda noticiosa y las prioridades del público: la gente cree que los noticiarios de televisión no toman en cuenta sus intereses al momento de seleccionar las noticias. En cifras, más del 40 por ciento de las personas están en desacuerdo con la frase “Los noticiarios toman en cuenta los intereses de la gente”.

Diferencias en la agenda

Desde la década del 40 se viene discutiendo la influencia de los medios de comunicación en la opinión pública. Maxwell McCombs, creador de la teoría “Agenda setting”, que se ocupa justamente de este tema, hace pocos días, de visita en Chile, recordó que la gente obtiene de los medios, no sólo información, sino también prioridades para su vida. La hipótesis es que la jerarquización temática realizada por los medios de comunicación (por ejemplo, en los noticiarios) se convierte con el tiempo, por efecto de

repetición, en una valoración del público, en la idea que se tiene del mundo, de la sociedad y de la vida.

Que un tema sea parte de la agenda de los medios significa que la gran mayoría de éstos está enfatizándolo en su cobertura por al menos un mes. El tamaño de la agenda es pequeño: estudios en Estados Unidos señalan que no más de tres temas se pueden sostener o autosostener en la agenda informativa en determinado momento.

Los ejes temáticos de las noticias de televisión en Chile son deportes y tragedias. Entretanto, la gente cree que se dedica poco tiempo a la cultura, a los casos de “contenido humano”, a los conflictos sociales y a los espectáculos. Es decir, el público percibe que la agenda noticiosa de la televisión se organiza de manera diferente de sus intereses.

¿Y cómo se organiza, señor Presidente? Al menos en parte, por motivos económicos. Porque éste es un país donde existen noticiarios de hasta una hora de duración, en circunstancias de que, normalmente, en la mayoría de las naciones son de un cuarto de hora o de media hora. ¿Y por qué duran una hora? Porque, como son más valorados y tienen alto “rating”, la mayor extensión permite aumentar los avisos de publicidad y, por tanto, el canal obtiene mayores ingresos. Y en Chile existe una vinculación estrecha entre noticiario de televisión y telenovela, de tal manera que se “engancha” la telenovela con el noticiario para captar mayor audiencia y así tener más publicidad.

No hay cómo solucionar el problema descrito si se mantiene la lógica del “rating” y del mercado. Porque, ¿cómo se llena un noticiario de una hora? ¿En qué país del mundo se puede tener un noticiario ilustrativo, interesante, informativo, formador de la conciencia de la gente, que dure una hora?

Por eso, los canales no sólo informan, sino que en algunas oportunidades, también, crean noticias que no lo son. ¡Cuántas veces hemos visto reportajes completamente intrascendentes sobre, por ejemplo, cómo funcionan las bombas de bencina, cuál es la situación que se da en cierto camino o qué pasa en determinado balneario durante el verano, todo lo cual no tendría por qué estar en el noticiario!

Además, los noticiarios muchas veces informan sobre las telenovelas, especialmente sobre las que se hallan en preparación, y siempre, de la telenovela del propio canal. Nunca se ha visto que un noticiario informe de la telenovela de otro canal, porque no es noticia. Lo que en el fondo está haciendo es publicidad para sí mismo, a fin de poder captar mayor avisaje y, por ende, obtener mayores ingresos.

Por otra parte, la gente cree que los medios informan “siempre lo mismo, de la misma manera”. Esto se expresa con fuerza en la televisión: las noticias son percibidas como

las mismas en todos los canales, sin mayores variaciones, ni de forma ni de presentación, ni en el orden o secuencia de la transmisión, porque cada cual está mirando el “rating”.

Todos sabemos, señor Presidente, que el “rating” sólo se mide en Santiago, a través del “people meter”. No existe en nuestro país una forma de medir “rating” a nivel nacional.

Esa percepción de la gente tiene una base real. Por ejemplo, un estudio de la Secretaría de Comunicación y Cultura del año 1996 revela la similitud de tiempo que dedican los noticiarios de los tres principales canales de televisión a los mismos temas: miscelánea, deportes, delincuencia y asuntos sociales ocupan un porcentaje muy parecido de la emisión de cada telediario. Por eso, uno no saca nada con tener distintos noticiarios y con cambiarse de un canal a otro, pues encuentra exactamente lo mismo: igual enfoque, la misma forma superficial e insípida de tratar los temas de actualidad.

Otro problema consiste en que las noticias de la emisión de mediodía se repiten en el noticiario de la noche y en el de medianoche, lo cual las hace completamente carentes de interés.

La gente también percibe que los noticiarios tienen una marcada tendencia a la superficialidad y a la exageración en el acercamiento a los temas. Se toma una noticia y se la sobreexpone, lo que provoca saturación y rechazo. Además, 64 por ciento de los encuestados opina que la televisión es el medio más sensacionalista, esto es, que busca un impacto emocional.

El 81 por ciento de la gente está de acuerdo con la frase “Los noticiarios se aprovechan del dolor humano para una mejor audiencia”; es decir, para captar publicidad y así aumentar los ingresos de sus canales.

Con esto, señor Presidente, no sólo se transgreden la ley que creó el Consejo Nacional de Televisión y el estatuto de la televisión en Chile -que le concede, junto con la necesaria libertad, una función pública de alto nivel, por la importancia que tiene el medio de transmisión audiovisual-, sino que, además -en mi opinión, es lo más grave-, se produce una especie de erosión cultural del pueblo chileno, una suerte de degradación de la información que manejan las personas, lo cual condiciona su comportamiento en la vida pública, familiar y social.

La opinión de la gente es que, aparte monocordes, sin diversificación y distantes de los problemas reales de la población, los noticiarios de la televisión no representan a las personas comunes.

Asimismo, 78 por ciento de los encuestados cree que los noticiarios de televisión muestran los problemas de Santiago y no los de las demás Regiones. Es verdad que algunos

canales han hecho esfuerzos para tener noticieros regionales breves, pero todo el enfoque noticioso está pensado, visto y construido sólo desde la Capital.

No quiero referirme, porque sería muy extenso, a la forma como se cubren las noticias internacionales. Pero nos corresponde a veces, por distintos motivos, viajar al extranjero. Y uno queda completamente abismado al contemplar cómo en un mundo global los noticiarios de otros países dan la primera prioridad a noticias internacionales que tienen incidencia directa en la vida de la gente, mientras en Chile eso pasa completamente en sordina, casi en un tercer, cuarto, quinto o sexto lugar, pese a ser vital para lo que está ocurriendo. No me refiero sólo a crisis económicas, a situaciones internacionales en que Chile se puede ver envuelto, sino, incluso, a conflictos bélicos que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales, no obstante lo cual en nuestro país se tiene la percepción de que no ocurren o de que son tan distantes y lejanos que quizá no vale la pena informarse acerca de ellos.

Me gustaría saber cuánta gente en Chile, si se la interrogara hoy sobre lo que está sucediendo en la ex Yugoslavia, con la limpieza étnica que lleva adelante Serbia en Kosovo y los bombardeos de la OTAN, que tienen a Europa en un hilo, demostraría estar bien informada, o cuánta cree que esos acontecimientos son relevantes para la vida del país.

Es suma, la dimensión internacional, tan fundamental para un país integrado y globalizado, es algo que se relega a tercer, cuarto o quinto lugar en los noticieros.

Conclusiones

La gente se informa mayoritariamente a través de la televisión. Sin embargo, manifiesta críticas a su desempeño: parcialidad, enfoque centralista, sensacionalismo, indiferencia hacia los intereses de las personas y -lo digo a título personal- superficialidad y un enfoque de mercado al momento de entregar la información.

Los temas que interesan a los editores periodísticos son distintos de los que interesan al público. Dicho de otra manera, tal vez esos editores deben pasar por el cedazo de otros que mandan en los canales de televisión, quienes están preocupados más bien de los pesos que ganan en cada caso.

Sería largo el camino, señor Presidente -y no es el caso-, para determinar cómo a través de este tema podríamos cuestionar o, al menos, promover un debate sobre el estatuto de la televisión en Chile, tan diferente del de la televisión de la inmensa mayoría de los países europeos, por ejemplo. A mi juicio, eso nos llevaría muy lejos.

Quiero terminar señalando que la televisión abierta, en particular la pública - especialmente Televisión Nacional, por su importancia como fuente informativa a lo largo de todo Chile, sobre todo en los sectores de menos recursos-, tiene una enorme responsabilidad social, que es ineludible.

En el mundo cae el número de lectores de diarios y revistas y crece el impacto de la televisión. Y aumentan también en nuestro país, al menos en determinado segmento de la sociedad, la televisión por cable y la satelital.

¿Cuál es la tendencia? Si las cosas siguen como están, quien desee estar interiorizado de verdad sobre lo que ocurre en el mundo deberá informarse vía televisión por cable. Eso es lo real. De la televisión chilena no podemos obtener información verdadera y relevante.

A la larga, lo que uno debería hacer sería leer los diarios y las revistas, escuchar algunos noticiarios radiales y ver la televisión por cable. Con ello bastaría y sobraría.

En mi concepto, eso es extremadamente grave. Por ello, nuestra tarea debiera ser llamar la atención para que se produzca una rectificación, a fin de que nuestros canales de televisión puedan informar con credibilidad. Y eso tendría que constituir la base de un noticiario de calidad.

Sé que estas palabras pueden caer completamente en el vacío. Pero, por lo menos, quiero dejar constancia de esto, que, en mi caso y en el de muchas personas con quienes he conversado, se ha convertido en algo casi intolerable. Y, al mismo tiempo, debo señalar que se trata de un asunto de gran relevancia nacional.

Por eso, señor Presidente, con la esperanza de que estas palabras puedan ser recogidas por alguien, solicito que mi intervención se transcriba al Consejo Nacional de Televisión, a los directores de los canales de televisión abierta de cobertura nacional y al Ministro Secretario General de Gobierno, quien tiene la relación pertinente con Televisión Nacional, según la ley respectiva.

He dicho.

--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del señor Senador, en conformidad al Reglamento.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En el tiempo del Comité Renovación Nacional e Independiente, tiene la palabra el Honorable señor Horvath.

El señor HORVATH.- Señor Presidente, sólo quiero suscribir y apoyar el muy versado y profundo planteamiento del Honorable señor Viera-Gallo.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- No habiendo más asuntos que tratar, se levanta la sesión.

--Se levantó a las 20:14.

Manuel Ocaña Vergara,
Jefe de la Redacción