

REPÚBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 343^a, EXTRAORDINARIA

Sesión 2^a, en miércoles 4 de octubre de 2000

Ordinaria

(De 16:20 a 18:47)

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

*SECRETARIOS, LOS SEÑORES CARLOS HOFFMANN CONTRERAS, TITULAR,
Y SERGIO SEPÚLVEDA GUMUCIO, SUBROGANTE*

ÍNDICE

Versión Taquigráfica

Pág.

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

Juramento de don Carlos Hoffmann Contreras como Secretario del
Senado

- V. ORDEN DEL DÍA:

Proyecto de ley, en primer trámite, que deroga la pena de muerte (2367-07)
(queda pendiente su discusión general)

VI. INCIDENTES:

Peticiones de oficios (se anuncia su envío)

Ineficacia de incentivos para desarrollo de Primera Región. Oficio
(observaciones del señor Lagos)

Problemas por concesiones acuícolas en Undécima Región. Oficio
(observaciones del señor Horvath)

A n e x o s

ACTAS APROBADAS

Sesión 23ª, en 12 de septiembre de 2000

Sesión 24ª, en 13 de septiembre de 2000

DOCUMENTOS

- 1.- Proyecto de ley, en primer trámite, que regula la responsabilidad de los directores y limita las indemnizaciones en empresas del Estado (2593-03)
- 2.- Proyecto de ley, en primer trámite, que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo (2594-06)
- 3.- Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto que modifica el Reglamento del Personal del Senado, con el objeto de que los funcionarios que indica efectúen declaración de intereses (S 516-09)
- 4.- Oficio de Su Excelencia el Presidente de la República con el que somete a consideración del Senado proposición de nombramiento como Ministro de la Corte Suprema al señor Jorge Humberto Medina Cuevas (S 518-05)

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

--Aburto Ochoa, Marcos
--Bitar Chacra, Sergio
--Bombal Otaegui, Carlos
--Canessa Robert, Julio
--Cantero Ojeda, Carlos
--Cariola Barroilhet, Marco
--Cordero Rusque, Fernando
--Chadwick Piñera, Andrés
--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 Fornet, Evelyn
--Moreno Rojas, Rafael
--Muñoz Barra, Roberto
--Ominami Pascual, Carlos
--Páez Verdugo, Sergio
--Parra Muñoz, Augusto
--Pérez Walker, Ignacio
--Pizarro Soto, Jorge
--Prat Alemparte, Francisco
--Ríos Santander, Mario
--Romero Pizarro, Sergio
--Ruiz De Giorgio, José
--Ruiz-Esquide Jara, Mariano
--Sabag Castillo, Hosain
--Silva Cimma, Enrique
--Urenda Zegers, Beltrán
--Valdés Subercaseaux, Gabriel
--Vega Hidalgo, Ramón
--Viera-Gallo Quesney, José Antonio
--Zaldívar Larraín, Adolfo
--Zaldívar Larraín, Andrés
--Zurita Camps, Enrique

Concurrió, además, el señor Ministro de Justicia.

Actuó de Secretario el señor Carlos Hoffmann Contreras, y de Prosecretario, el señor Sergio Sepúlveda Gumucio.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

--Se abrió la sesión a las 16:20, en presencia de 17 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 dan por aprobadas las actas de las sesiones 23^a, ordinaria, y 24^a, especial, de 12 y 13 de septiembre del año en curso, respectivamente, que no han sido observadas.

(Véanse en los Anexos las actas aprobadas).

IV. CUENTA

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

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

Mensajes

Dos de Su Excelencia el Presidente de la República, con los que inicia los siguientes proyectos de ley:

1) El que regula la responsabilidad de los directores en las empresas del Estado y limita las indemnizaciones en ellas. (Boletín N° 2593-03). **(Véase en los Anexos, documento 1).**

--Pasa a la Comisión de Economía.

2) El que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo. (Boletín N° 2594-06). **(Véase en los Anexos, documento 2).**

--Pasa a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

Oficios

De la Cámara de Diputados, con el que comunica que los Diputados señores Mario Acuña Cisternas, Pedro Alvarez-Salamanca Büchi, Juan Pablo Letelier Morel, Luis Monge Sánchez y Exequiel Silva Ortiz, integrarán la Comisión Mixta que debe resolver las divergencias suscitadas durante la tramitación del proyecto de ley sobre modificación de la tabla de equivalencia de hectáreas de riego básico establecida en la ley N° 18.910, Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario. (Boletines N°s. 1.589-01 y 2.023-01, refundidos).

--Se toma conocimiento y se manda agregar el documento a sus antecedentes.

De la señora Ministra de Relaciones Exteriores, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Lagos, relativo al fallecimiento en Bolivia del ciudadano chileno señor Rienzi Eduardo Díaz Bravo.

Del señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Lagos, referido a la agrupación Los Pioneros de la Población Tucapel X de Arica.

Del señor Comandante en Jefe de la Armada, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Stange, relativo a los peligros que afectan a las personas que se dedican a actividades pesqueras.

--Quedan a disposición de los señores Senadores.

Comunicaciones

Del señor Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones, con el que remite información financiera acerca de dichos fondos.

--Se toma conocimiento y pasa a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Tres de la Comisión de Relaciones Exteriores:

Con los dos primeros, informa que con fecha de ayer, 3 de octubre, acordó constituirse como Grupo Interparlamentario de Amistad Chileno-Croata y Chileno-Egipcio, invitando a los Senadores que deseen integrar dichos grupos para que se inscriban en la Secretaría de la Comisión, antes del día 31 del mes en curso.

Con el último, comunica que igualmente con fecha de ayer, acordó formar un grupo de Senadores que integrarán el Grupo Interparlamentario de Amistad Chileno-Brasileño, invitando a los Senadores que deseen formar parte de dicho grupo para que se inscriban en la Secretaría de la Comisión, antes del día 31 del presente mes. Se hace presente que por intermedio del Senador señor Moreno se ha hecho llegar a la Comisión una nota en la que se da a conocer el interés manifestado por varios señores Senadores en orden a materializar esta instancia.

--Se toma conocimiento.

Informes

De la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de acuerdo que modifica el Reglamento del Personal del Senado, con el objeto de que los funcionarios que indica efectúen declaración de intereses. (Boletín N° S 516-09). **(Véase en los Anexos, documento 3).**

Siete, de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, recaídos en las solicitudes de rehabilitación de ciudadanía de los señores Igor Giovanni Barrera Inzunza, Armando Arturo Galasso Hodges, Víctor Manuel Hidalgo Neira, Jorge Augusto Hozven Pinedo, Moisés Gabriel Muñoz Maldonado, Atiliano Urrutia Urrutia y Luis Humberto Vergara Belmar. (Boletines N°s. S 505-04, S 507-04, S 471-04, S 510-04, S 504-04, S 511-04 y S 495-04, respectivamente).

--Quedan para tabla.

Declaración de inadmisibilidad

Moción de los Senadores señores Moreno, Pizarro, Ruiz-Esquide, Sabag y Adolfo Zaldívar, con la que inician un proyecto de ley que limita las indemnizaciones en las empresas del Estado.

--Se declara inadmisibile, por contener materias que son de iniciativa exclusiva de Su Excelencia el Presidente de la República, de

conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política de la República.

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

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Para los efectos del despacho de proyectos en la primera sesión de la próxima semana, propongo incluir en la tabla de Fácil Despacho todas las solicitudes de rehabilitación de ciudadanía de que se acaba de dar cuenta, como también el proyecto de acuerdo sobre reforma del Reglamento del Personal del Senado en lo referente a la declaración de intereses de los funcionarios del mismo que indica.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

JURAMENTO DE DON CARLOS HOFFMANN CONTRERAS COMO SECRETARIO DEL SENADO

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Ruego al señor Hoffmann tomar posición en la Sala para prestar juramento de estilo, según corresponde tradicionalmente, como nuevo Secretario del Senado.

--El señor Hoffmann se ubica frente a la testera.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Señor Carlos Hoffmann Contreras: ¿Juráis o prometéis cumplir lealmente con vuestras funciones de Secretario del Senado y guardar sigilo acerca de los asuntos secretos o reservados de que toméis conocimiento en razón de vuestro cargo?

El señor HOFFMANN (Secretario).- Sí, señor Presidente: Juro.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Si así lo hicieris, Dios os ayude, y si no, El y la Patria os hagan cargo.

--(Aplausos en la Sala y en tribunas).

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En consecuencia, declaro investido del cargo de Secretario del Senado al señor Carlos Hoffmann Contreras, a quien le concedo la palabra.

El señor HOFFMANN (Secretario).- Señor Presidente, señor Vicepresidente, señora Senadora, señores Senadores, hace exactamente 62 años, un 4 de octubre, mis padres, a esta misma hora, estaban muy alegres porque acababa de nacer su primer hijo, que después resultó ser el único.

Me complace pensar que en este momento, desde el cielo, también estarán contentos al ver el honor que Sus Señoría han otorgado a ese hijo.

Sinceramente, el hecho de que la Mesa haya propuesto a la Comisión de Régimen Interior mi nombre para el cargo de Secretario de la Corporación, el hecho de que esa Comisión haya, por unanimidad, sugerido tal designación a la Sala, como también el hecho de que los señores Senadores hayan aprobado mi nombramiento como Secretario de la Corporación, también unánimemente compromete mi gratitud.

Con Sergio Sepúlveda, quien también fue designado unánimemente como Prosecretario y Tesorero, constituimos un equipo de trabajo muy coordinado que sin duda podrá llevar a cabo una labor administrativa armónica.

Estoy seguro de que Sergio Sepúlveda hará una gran Prosecretaría y que se desempeñará en la Tesorería con el mismo rigor, seriedad y transparencia que han caracterizado su desempeño funcionario.

Llego a la Secretaría del Senado luego de 40 años ininterrumpidos de servicios, con un cariño y una devoción por la Corporación que posiblemente no sean muy frecuentes en los funcionarios públicos.

Pueden Su Señorías estar seguros de que Sergio Sepúlveda y yo emplearemos todas nuestras capacidades y todos nuestros empeños en cumplir adecuadamente con la responsabilidad que el Senado nos otorga.

Creo que contamos -porque así nos lo han hecho saber cientos de ellos- con el afecto de prácticamente todos los funcionarios de la Corporación. Y estoy seguro de que también contaremos con su colaboración en todas las medidas que para el mejor funcionamiento administrativo del Senado acuerden las autoridades de la Corporación, la Mesa.

No quiero terminar estas palabras sin agradecer en este importante momento de mi vida a Leonor, mi señora; a mis hijos, María del Pilar y Karina,

Carlos y Javier. A Leonor, por su inalterable confianza y apoyo; y a mis hijos, por su estímulo y cariño.

Gracias, señores Senadores por la confianza que en mí han depositado. Pueden Sus Señorías tener la certeza de que emplearé toda mi capacidad y todo mi esfuerzo para ser digno de tal confianza.

Muchas gracias.

--(Aplausos en la Sala y en tribunas).

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Se suspende la sesión.

--Se suspendió a las 16:29.

--Se reanudó a las 16:38.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Continúa la sesión.

V.- ORDEN DEL DÍA

ABOLICIÓN DE PENA DE MUERTE

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Corresponde discutir en general al proyecto de ley, en primer trámite constitucional, iniciado en moción del Senador señor Hamilton, sobre derogación de la pena de muerte, con informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

--Los antecedentes sobre el proyecto (2367-07) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley: (moción del señor Hamilton).

En primer trámite, sesión 14ª, en 14 de julio de 1999.

Informe de Comisión:

Constitución, sesión 1ª, en 3 de octubre de 2000.

El señor HOFFMANN (Secretario).- La Comisión señala en su informe que los objetivos principales del proyecto son:

- a) Reemplazar la pena de muerte en los delitos que la contemplan en la legislación común y en la legislación militar aplicable en tiempo de paz, por la de presidio perpetuo calificado. Esta nueva pena consiste en que el condenado no podrá solicitar la libertad condicional mientras no hubiere cumplido, al menos, treinta años de privación de libertad efectiva, ni obtener cualquier beneficio que signifique su salida anticipada del establecimiento carcelario.
- b) Establecer que el pleno de la Corte Suprema será el que, por mayoría de sus miembros en ejercicio, se pronunciará sobre la petición de libertad condicional del condenado a presidio perpetuo calificado.

Asimismo, hace presente que, de conformidad con el acuerdo de los Comités del Senado, de 1º de agosto del año en curso, el primer informe se pronuncia, tanto en general como en particular, respecto del proyecto en debate, el cual fue aprobado en general por unanimidad, con los votos de los Senadores señores Aburto, Díez, Hamilton y Silva. Luego, consigna que en la discusión particular fueron aprobadas también unánimemente todas sus normas con los votos de los Senadores señores Díez, Hamilton, Viera-Gallo y Zurita, salvo el artículo 1º, número 3 y el artículo 6º, número 1. Agrega que los citados artículos fueron aprobados por cuatro votos contra uno, pronunciándose a favor los Honorables señores Díez, Chadwick, Viera-Gallo y Zurita y en contra el Senador señor Hamilton.

Cabe destacar que la Comisión de Constitución propone a la Sala la aprobación del proyecto en los términos en que figura en el informe, y, asimismo, que la Sala acuerde oficiar a Su Excelencia el Presidente de la República, para sugerirle que disponga una revisión global del Código de Justicia Militar, destinada a su actualización, sometiendo a tramitación legislativa, en la oportunidad correspondiente, la iniciativa resultante de ese estudio.

En seguida, la Comisión deja constancia en su informe de que los artículos 4º y 6º, número 2, requieren para su aprobación de quórum orgánico constitucional, esto es, el voto favorable de los cuatro séptimos de los Senadores en ejercicio que actualmente corresponden a 26 votos.

Finalmente, respecto de los artículos 1º, 2º y 3º, la Comisión estima que, de mantenerse el criterio adoptado por la Sala en sesión celebrada el 18 de marzo de 1997, última oportunidad en que le correspondió pronunciarse sobre la supresión de la pena de muerte, éstos deberían ser aprobados con quórum calificado, es decir, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Senadores en ejercicio, que en la actualidad es de 24 votos.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En la discusión general, tiene la palabra el Honorable señor Hamilton.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, a través del tiempo se ha venido discutiendo la legitimidad y validez de la pena de muerte. ¿Es legítimo y válido que en determinadas circunstancias se pueda castigar a un ser humano con la muerte? Las respuestas han sido diferentes en distintas circunstancias, siempre discutibles, y en los últimos tiempos han variado desde las limitaciones a la aplicación de la pena hasta su total abolición.

La idea esencial del proyecto sometido ahora a la consideración del Senado consiste en abolir la pena de muerte y en sustituirla, para los delitos a los cuales actualmente la ley la hace aplicable, por una nueva pena: “el presidio perpetuo efectivo”.

El tema puede abordarse desde distintas perspectivas.

Históricamente, la pena de muerte ha existido siempre, y en épocas pasadas gozaba de una aceptación ampliamente generalizada.

Tal vez pueda establecerse que el Nuevo Testamento marca un cambio en esa dirección. Hasta entonces regía la Ley del Talión: “ojo por ojo, diente por diente”. En cambio, en el Evangelio hay una intervención de Jesús para salvar la vida de una mujer adúltera condenada –según la ley de Moisés- a morir a pedradas. Entonces, Jesús expresó: “El que esté libre de culpa, que tire la primera piedra”, y así salvó la vida de la mujer.

No obstante esa clara referencia en contra de la pena de muerte y de la forma como ella se aplicó a los primeros cristianos, la Iglesia, probablemente influida por la cultura de esos tiempos, no dio señales claras de rechazo a la pena capital.

Santo Tomás de Aquino, Lutero y Calvino, en distintas épocas, justificaron la pena de muerte. Pero también hay valiosos testimonios en contrario, como el de San

Agustín, contenido en su carta célebre al juez Marcelino, en la que sostiene que “la pena de muerte significa atribuirse un derecho de Dios, único señor de la vida”. Y agrega: “La pena de muerte es una violación de la caridad y una ofensa a Dios, en cuanto anula la dignidad y personalidad humanas. Hay otras penas que, aunque terribles, es lícito imponer, pero no la de muerte: hay que respetar la vida humana; solo Dios tiene derecho a quitarla”.

Pero, tal vez, el mayor cuestionamiento de la pena de muerte provenga de Beccaria, en su obra “De los Delitos y de las Penas”, en la que rechaza el derecho que los hombres se atribuyen para matar a sus semejantes, afirmando que éste no es “ciertamente aquel que deriva de la soberanía y las leyes”.

Si bien esa posición escandalizó a muchos espíritus ilustrados de la época, insignes juristas –como Carmignani, Passino, Carrera, Ellero y otros– compartieron la posición de Beccaria, la que logró un cierto reconocimiento en la legislación de Toscana, Austria y Rusia.

Por su parte, Sueiro destaca que “reconocer como legítimo y legal”... “quitar la vida al prójimo”... “con mayor razón se podría torturar, mutilar, violar y oprimir de formas aparentemente más inocentes”, para concluir que “si es lícito matar, todo es lícito”.

El siglo XIX significó un avance significativo de la marea abolicionista, la cual terminó imponiéndose en Rumania, Portugal, Holanda, Italia, Noruega y en la mayoría de los países latinoamericanos.

En el siglo que recién pasó, el avance cobra aún mayores bríos: la pena capital es suprimida en Francia, Gran Bretaña, España y otros países. En los Estados Unidos de América se termina en varios Estados y deja de ser un delito federal. Así, hoy son más de cien países los que han abolido la pena de muerte.

Del mismo modo, como van desapareciendo la horca, la guillotina y la silla eléctrica, deseáramos acabar en nuestro país con el fatídico pelotón de fusilamiento.

En las Naciones Unidas, el tema ha sido largamente debatido. Nadie a ese nivel se ha pronunciado a favor, aunque representantes de algunos países no han podido votar por su abolición, debido a que sus naciones todavía la contemplan en sus legislaciones.

La Convención de Derechos Humanos, de 1969, comprometió a todas las naciones signatarias, incluida la nuestra, a no restablecer la pena de muerte cuando hubiera sido abolida y a no extenderla en el caso de los países que aún la conservan para casos calificados de especial gravedad. También impide aplicarla a menores de 18 años o a mayores de 70, a mujeres embarazadas o a quienes cometan delitos políticos o comunes vinculados a aquéllos.

Como ya lo anticipé en esta Sala con motivo de la discusión anterior de un proyecto similar del entonces Senador señor Piñera, actualmente la doctrina avanza más aceleradamente y empuja a la legislación hacia la abolición de la máxima pena. En forma creciente muchos reconocen la ilicitud de ese castigo, no sólo por razones morales o convicciones religiosas o filosóficas, sino como una consecuencia del desarrollo de la conciencia moral de la humanidad basada en el reconocimiento de la dignidad esencial de todo ser humano.

Así, por ejemplo, con motivo del centenario de la abolición de la pena de muerte en Portugal, Soler ha postulado como criterio decisivo para su abolición definitiva la instancia histórica cultural. Afirma que “sería imposible para un legislador de occidente hoy día imponer una ley que restableciera la esclavitud, aunque a favor de ella pudiera invocar las ilustres opiniones de Aristóteles y Santo Tomás de Aquino y esa imposibilidad no derivaría de las dificultades técnicas o jurídicas, sino del rechazo humano y político que el estado actual de la cultura moral haría nacer en todos”.

Desde el punto de vista jurídico, la pena de muerte es inútil, porque no repara nada ni beneficia a nadie.

Así lo sostuvo el ex Presidente Frei Ruiz-Tagle, con motivo de una difícil decisión de conmutar la pena de muerte por la de cadena perpetua a un condenado, al expresar al país: “no creo que para defender la vida y castigar al que mata, el Estado deba, a su vez, matar”.

La pena de muerte también es injusta, ya que parte del supuesto – tantas veces desmentido en los hechos- de que el error judicial no es posible a través de procedimientos que puedan llevar a la pena irreparable.

El año pasado, una revista de circulación nacional publicó una noticia bajo el título “La Historia lo Absolvió: En Agosto de 1962 fue condenado a pena

capital y murió en la horca James Hanratty, en el Reino Unido. Se le acusó de secuestrar a una pareja de amantes, matar a balazos al hombre y violar varias veces a la mujer. Fue el último hombre ejecutado en ese país. El 27 de enero de 1999, el diario "The Independent" publicó una investigación policial en la que, basada en la prueba de ADN, se estableció que el condenado nada tuvo que ver con ese crimen, considerado por años como el caso policial más famoso de la isla".

Siglos atrás, el Marqués de La Fayette llegó a manifestar: "Solicitaré la abolición de la pena de muerte mientras no se demuestre la infalibilidad de los juicios humanos".

En estos días, el Gobernador de Illinois, en Estados Unidos, el republicano George Ryan y partidario de la pena capital, ha suspendido toda ejecución en su territorio a partir de que el sistema penal está -según él- "cargado de errores". Trece personas condenadas a ser ejecutadas han sido exoneradas; a tres de ellas se les estaba condenando por delitos que habían cometido otros; uno de ellos se encontraba a dos días de su ejecución.

Resulta una dramática ironía que nuestro ordenamiento constitucional consagre el derecho a ser indemnizado en caso de error judicial. ¿Qué indemnización puede invocar el inocente cuando ya ha sido ejecutado?

También resulta innecesaria la pena desde que la experiencia universal demuestra que carece de todo efecto disuasivo o intimidatorio. Así se desprende también de innumerables estudios serios sobre el particular. Más aún, en muchos estados de Norteamérica, donde subsiste o se ha reinstalado la pena máxima y se aplica con rigurosidad, existen elevados niveles de criminalidad, y nunca se ha podido establecer fehacientemente que dichos niveles sean menores en aquellos lugares donde la pena tiene aplicación que en aquellos que la han suprimido.

Asimismo, en cuanto a la rehabilitación, la pena de muerte es pesimista, porque parte de la teoría -desmentida una y mil veces en los hechos- de que hay seres humanos que no son regenerables, que no se pueden recuperar y que, en consecuencia, deben ser eliminados como si fueran escoria.

Así, la sociedad realiza una especie de venganza y el Estado se rebaja al nivel del ofensor, porque se ahorra todo intento de rehabilitación de seres que, a menudo, han sido relegados a una abyecta pobreza, y, como ha ocurrido en nuestro

país, en oportunidades tal sanción ha sido usada como instrumento de represión política.

Más aún, la ciencia penal nos enseña que la pena tiene como objetivo el castigo del culpable por haber roto gravemente las normas de la convivencia social, pero también persigue que ese individuo se rehabilite y pueda reintegrarse útilmente a la sociedad. Esta última finalidad, obviamente, no puede cumplirse si el sujeto es eliminado de ella.

Por otra parte, resulta ser una pena socialmente injusta, porque, más que cualquiera otra, no sólo afecta al culpable del delito de que se trate, sino que sus efectos alcanzan a seres inocentes -como el cónyuge, los hijos y los familiares- a través de una estigmatización social que puede perdurar por varias generaciones, lo que repugna al más elemental sentido de equidad.

Es injusta, además, porque muchas veces los atroces delitos castigados con la pena máxima deberían llevar a la sociedad, más que a la amputación de un miembro del cuerpo social, a reconocer los efectos de la violencia instalada, de la competitividad exacerbada, del consumismo desenfrenado y de la total carencia de solidaridad humana que pueden haber determinado o influido en el medio en el que el delincuente desarrolló su vida.

Por último, desde el punto de vista religioso, se considera que la pena a la que nos referimos no es digna de una sociedad fundada en valores cristianos, toda vez que el hombre, aun el más pecador, es imagen de Dios y redimido por el calvario de Jesús. Él mismo sentenció: “Los que a espada matan, a espada morirán.”.

La primera referencia que la Biblia hace al tema está contenida en el Génesis cuando relata el asesinato de Abel a manos de su hermano Caín. Dios no castiga a Caín por su crimen con la muerte, sino con el exilio del Paraíso. Por el contrario, ante el temor que el culpable expresa en cuanto a que fuera del Edén podrían matarlo, Dios le garantiza su vida.

Al analizar el tema a la luz de las tendencias que se dan en el cristianismo y en especial en la Iglesia Católica, llegaremos a la conclusión de que hoy decididamente se predica su abolición.

El Papa Juan Pablo II ha expresado, en su Encíclica “*Evangelium Vitae*”, de 1995, que “hay, tanto en la Iglesia como en la sociedad civil, una tendencia progresiva a pedir una aplicación muy limitada e, incluso, su total abolición.”.

Prosigue: “La autoridad pública debe reparar la violación de los derechos personales y sociales mediante la imposición al reo de una adecuada expiación del crimen, como condición para ser readmitido al ejercicio de la propia libertad. De este modo la autoridad alcanza también el objetivo de preservar el orden público y la seguridad de las personas, no sin ofrecer al mismo reo un estímulo y una ayuda para corregirse y enmendarse.

“Es evidente que, precisamente para conseguir todas estas finalidades, *la medida y la calidad de la pena* deben ser valoradas y decididas atentamente, sin que se deba llegar a la medida extrema de la eliminación del reo, salvo en casos de absoluta necesidad, es decir, cuando la defensa de la sociedad no sea posible de otro modo. Hoy, sin embargo, gracias a la organización cada vez más adecuada de la institución penal, estos casos son ya muy raros, por no decir prácticamente inexistentes”.

Por si a alguien le cupiere alguna duda en la interpretación de esa norma, el mismo Juan Pablo II la ha aclarado, en reciente visita a San Luis, en los Estados Unidos, cuando imploró con éxito al Gobernador del Estado, partidario de la pena de muerte, que conmutara la pena a un condenado a ella por un delito particularmente grave.

Y más recientemente, el Papa ha hecho públicos y reiterados llamados a suprimir la pena capital. A propósito del Jubileo del año 2000, ha abogado por promover en todo el mundo, sin excepciones, formas maduras de respetar la dignidad y la vida de las personas, desde la concepción hasta la muerte natural. Ha dicho: “Reitero mi llamado a todos aquellos que tienen cargos de autoridad” (como es el caso de los señores Senadores) “para que se logre un consenso internacional en cuanto a la abolición de la pena de muerte”.

Cada vez que se suspenda o se conmute una ejecución, o que un país decida abolir la pena de muerte, se encenderá por dos días el Coliseo, escenario del

derramamiento de sangre de los primeros cristianos en la época del Imperio Romano, en señal de contentamiento.

Quisiéramos, en la confianza de que la iniciativa que hemos propuesto prospere, que el Coliseo romano se ilumine a raíz de la decisión que, sobre la materia, adopte nuestro país.

La pena de muerte también es innecesaria desde el momento en que, para evitar la peligrosidad del delincuente, es posible y suficiente recluirlo en los términos más rigurosos que la ley determine. A este efecto, y para desvirtuar el argumento que se esgrime en el sentido de que en nuestro país la cadena perpetua no existe y que, de hecho, se burla acudiendo a disposiciones legales y reglamentarias que permiten ponerle término en pocos años, hemos propuesto en el proyecto que la cadena perpetua dure, a lo menos, treinta años efectivos.

No se trata de favorecer la impunidad ni de disminuir el rigor de la justicia frente a crímenes atroces, como aquellos a los cuales la legislación vigente castiga con la muerte. Se trata de establecer una nueva pena en el catálogo que considera el Código Penal: "presidio perpetuo calificado", en reemplazo de la pena de muerte.

Su duración es indefinida, de por vida, y no considera ningún beneficio alternativo. Sólo cumplidos treinta años -o cuarenta en la propuesta alternativa del Gobierno- el condenado puede solicitar la remisión condicional de la pena, siempre que acredite haber cumplido con todas las exigencias que certifiquen su rehabilitación, por lo que, en consecuencia, puede reintegrarse útilmente a la vida en la comunidad.

El plazo es muy largo, prácticamente la vida útil de un ser humano, y durante su transcurso no hay ningún beneficio que el condenado pueda invocar. Sólo vencido ese término y únicamente en el caso de que haya cumplido las exigencias de rehabilitación, podría pedir la libertad condicional.

La decisión a este respecto no queda librada a la autoridad política o administrativa de turno, sino que corresponde –según el proyecto- a una decisión de la Corte Suprema adoptada por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. De esta manera, la pena que se asigne a los delitos más graves, siendo de máximo

rigor, no tiene ninguna de las objeciones que recaen sobre la pena de muerte y resguarda debidamente los intereses de la sociedad.

Para defender la aplicación de la pena máxima a responsables de crímenes realmente graves, se suele recurrir a la natural reacción de las familias de las víctimas que reclaman justicia.

A este respecto, me parece justo destacar un ejemplo de alto contenido ético entregado al señor Ministro de Justicia por los hijos de los ex Comandantes en Jefe del Ejército Generales señores Schneider y Prats, y del ex Ministro señor Letelier, como también por la viuda de don José Manuel Parada -todos ellos vilmente asesinados con aparente impunidad por agentes del Estado-, quienes han declarado públicamente que no tienen para los victimarios de sus seres queridos la intención de que se les aplique la pena de muerte.

Por último, quiero referirme al que parece ser el argumento más recurrente entre quienes -legítimamente, por lo demás- sostienen una posición a favor de mantener la pena de muerte. Para ellos su abolición sería una mala señal para los criminales.

Ya hemos explicado que, según la experiencia de otros países, la supresión de ese castigo no tiene efecto disuasivo posible de registrar. Agreguemos que cuando una persona llega a cometer uno de esos crímenes atroces no se encuentra normalmente en una situación de racionalidad como para medir y comparar las alternativas procesales o penales que puedan corresponderle, sino que enfrenta un estado de irracionalidad que no le permite ese tipo de consideraciones.

Pero, más importante que lo anterior, resulta determinante apreciar que la vida es un valor en sí mismo, y, por tanto, su eliminación no puede emplearse como una señal para influir supuestamente en los criminales. El fin no puede, en caso alguno, justificar los medios que se empleen para alcanzarlo.

En estas condiciones, señor Presidente, soy partidario de esta iniciativa y propongo que se apruebe el texto despachado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que, en cuanto a la idea fundamental, fue aprobado en forma unánime, y que se discutan aquellas materias en que hubo votación dividida.

He dicho.

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

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, ha solicitado intervenir el señor Ministro.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- De acuerdo con el Reglamento, el señor Ministro tiene preferencia para intervenir.

Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor GÓMEZ (Ministro de Justicia).- Señor Presidente, la realidad de la criminalidad de mayor gravedad en nuestro medio da cuenta de la presencia de falencias de notable consideración en el seno de nuestra legislación penal. Son muchos los defectos que pesan sobre la actual regulación de nuestro sistema y que se traducen necesariamente en la obtención de niveles moderados de eficacia con relación a aquella que es capaz de proporcionar el sistema penal, al menos en lo que respecta a sus efectos preventivos de la criminalidad o de la reiteración de delitos en la sociedad.

Entre ellos, podemos contar numerosas causas presentes en cada una de las etapas y fases que abarca la labor del Estado en materia de persecución y sanción de delitos.

Por ello, nos hemos propuesto cambiar esta realidad incidiendo en cada una de dichas falencias, a fin de obtener, en definitiva, los mayores efectos disuasivos de parte del sistema de delitos. Esta labor debe centrarse en la eficacia del sistema, su consecuencia o armonía interna y la aplicación de sanciones que sean equivalentes o proporcionales a la gravedad de los respectivos ilícitos, respetando siempre en ello los derechos esenciales correspondientes a cada individuo.

Hemos iniciado este trabajo mediante la reformulación del proceso penal, uno de cuyos pasos más importantes acabamos de dar al promulgar el nuevo Código Procesal Penal, asumiendo como tarea inmediata la modificación de la estructura propia del Derecho Penal, proceso que exigirá un necesario tiempo de análisis y discusión que en el corto plazo comenzará a materializarse.

Sin embargo -como hemos podido apreciar cada uno de los aquí presentes, desde el lugar que ocupamos en razón del ejercicio de nuestras funciones-, en algunos casos las carencias del actual sistema penal provocan un incremento muy fuerte en la percepción de sus falencias, incidiendo directamente en la valoración más profunda que podamos realizar de todo el modelo de justicia

criminal, lo que se hace aún más patente frente a aquellos casos de carácter más brutal o reprochable.

La ausencia de la adecuada proporcionalidad que afecta en la actualidad a la sanción de los delitos más graves, no sólo constituye una falla respecto del ideal retributivo que encierra la estructura de justificación de la pena, sino que, además, desvaloriza su carácter disuasivo o intimidatorio, afectando los resultados de todo el sistema al perder credibilidad.

En este sentido, todos podemos apreciar que los hechos más graves que contempla nuestra legislación penal reciben en la práctica una sanción que sólo bordea los 20 años de privación de libertad.

La pena de muerte, en este contexto, en más de 180 años de vida republicana y en más de 120 de vigencia de nuestro Código Penal, sólo ha sido impuesta en 57 ocasiones, no obstante considerarse históricamente procedente en numerosos delitos, demostrando con ello un escaso nivel de aplicación. Asimismo, es un hecho que pese a su existencia, e incluso en aquellos casos en que se ha procedido a su imposición, los niveles de comisión de los delitos a los que se encuentra asociado no han disminuido, demostrándose así en la realidad su escasa utilidad disuasiva.

Por vía de ejemplo, podemos evidenciar que el delito de violación con homicidio ameritó la imposición de una condena de muerte sólo a partir de 1979, habiéndose aplicado en más de dos ocasiones dicha pena, sin perjuicio de lo cual no hemos visto un efecto real que se traduzca en la reducción de la presencia de estos hechos en nuestra sociedad.

La existencia de una sanción que se extienda a la vigencia de una condena real de sólo 20 años de privación de libertad frente a este tipo de hechos, naturalmente da cuenta de un sistema desproporcionado, en tanto cada observador podrá apreciar la falta de equivalencia que otorga dicha sanción ante los hechos de mayor gravedad, afectando de esta forma, de manera directa, el efecto disuasivo que ella contiene.

Por ello, hemos considerado como Gobierno que la alternativa de solución se encuentra en el reforzamiento del régimen de presidio perpetuo, en términos tales que lo haga realmente efectivo, permitiéndose que solamente quien

haya demostrado capacidad de reinserción social cuente con una mera expectativa de acceder a un régimen de libertad condicional, pero sólo una vez que haya cumplido una condena no inferior a 40 años de encierro.

Asimismo, se propone que sean los propios tribunales de justicia, por medio de su máximo representante, reunido en sesión plena, los que realicen la evaluación acerca del pronóstico de reinserción social del condenado una vez cumplido, al menos, el lapso de tiempo expresado, debiendo adoptarse dicha decisión por la mayoría de sus integrantes en ejercicio. De tal forma, en estos casos serán al menos 11 magistrados del Máximo Tribunal de nuestro país quienes deberán encontrarse convencidos de la readaptación penal de un condenado, y sólo una vez transcurridos más de 40 años de privación de libertad.

La Comisión, al revisar los términos generales del proyecto, ha considerado adecuado proponer un texto que establece dicha limitación en el margen de los 30 años de privación de libertad efectiva, lo que en nuestro concepto permite establecer una base de discusión manteniendo, en todo caso, la propuesta original del Ejecutivo, en el sentido de que este presidio sea de 40 años como mínimo.

Sin perjuicio de lo antes señalado, no podemos dejar de lado que, a fin de dar efectiva coherencia al sistema, debemos introducir esta modificación, reemplazando la existencia de la condena a muerte. Esta sanción, no sólo ha demostrado ser ineficiente -como ya hemos señalado-, sino que, además, cuenta con un sinnúmero de aspectos que la hacen criticable e ilegítima, en tanto carece de todas y cada una de las funciones que pueden atribuirse a la sanción penal:

1. La pena de muerte es atentatoria del derecho a la vida. Uno de los valores más esenciales y trascendentes para la vida social radica en el derecho inalienable de todo ser humano a la vida. Bajo esta premisa, nadie se encuentra facultado para privar de ella a otra persona. Este valor, en nuestro medio, no reviste carácter absoluto, admitiendo como excepción, precisamente, la vigencia de la pena de muerte, que habilita a toda la sociedad para matar a otra persona en forma premeditada.

2. La vida constituye el derecho básico y fundamental sobre el que se estructura nuestra sociedad. Por ello, construir una sociedad sólida fundada en el respeto y promoción de la dignidad y humanidad de cada individuo importa, en

esencia, reconocer en este valor un carácter esencial que no habilita a nadie para quebrantarlo. Así por ejemplo, si no se puede auxiliar al suicida, si está penado el aborto, si no se aceptan la muerte por piedad ni la eutanasia, tampoco se puede admitir que por razones de Estado se prive de la vida a una persona.

Se hace necesario, por ello, mantener la coherencia en los valores sociales, lo que implica dar a nuestras bases el mismo sentido que tiene la finalidad del Estado, tendiente a amparar el desarrollo humano en todas sus dimensiones, para lo cual el respeto a la vida claramente constituye el pilar fundamental. Sin ella, no es posible el ejercicio de la individualidad humana.

Por eso, estamos convencidos de que, al suprimir la pena capital, estamos reforzando el respeto de toda la sociedad por sí misma, atribuyéndole el carácter absoluto que debe poseer. Por el contrario, al relativizar el valor de la vida damos señales opuestas a cada ciudadano. Cabe preguntarse, en este contexto, como lo hace el profesor Alvaro Bunster: "¿Por qué matar gente que mata gente para demostrar que es malo matar?"

3. Constituye una sanción inhumana. A todo ello, debemos agregar la inhumanidad inherente a la ejecución de esta sanción, que refuerza el desprecio que implica la pena por la individualidad humana. De conformidad con los datos de la psiquiatría moderna, la pena de muerte constituye una de las peores torturas que se puede imponer a las personas, que consiste, precisamente, en exponerla crudamente, en forma premeditada, por un largo tiempo, al momento exacto de su muerte.

Este carácter se expresa, incluso, en el reglamento actualmente vigente para ejecutar la pena de muerte, pues en él se señalan formas de ejecución que resultan elocuentes, tales como horas de ejecución, balas de salva entre los ejecutores, etcétera.

4. El problema del error judicial. Por otra parte, resultan indiscutibles las falencias que presenta esta sanción con miras a la posibilidad de concurrencia del error judicial en la condena que la imponga. El carácter irreversible de su imposición hace que sea difícil justificar su procedencia, existiendo la posibilidad de desacierto en la resolución judicial, lo que, como sabemos, resulta

imposible de asegurar, por más resguardos que se hayan dispuesto en la regulación procesal.

Con ello, la sanción pierde presencia, aplicación e, inevitablemente, gran parte del efecto disuasivo que podemos atribuir a su existencia, pues, como se ha demostrado, el carácter intimidatorio se encuentra radicado en mayor medida en la certeza de imposición y la eficacia del sistema que en la naturaleza y gravedad de la sanción con que se amenace una conducta. La pena no intimida si no se aprecia certeza en su imposición.

5. Su existencia introduce mensajes contradictorios. Por otro lado, la pena de muerte carece de aptitud para servir efectivamente de instrumento preventivo de conductas delictuales, al contener y emitir mensajes contradictorios a la sociedad, al menos si la comparamos con otras alternativas aparentemente menos gravosas. En efecto, la etapa previa a la imposición de la pena de muerte, normalmente unida intelectualmente al hecho que motiva su imposición, genera una fuerte presión vindicativa que la reclama, haciendo que la inminencia de la ejecución refuerce la ciega confianza en su poder coactivo. Mas, luego de impuesta, son los sentimientos de mayor humanidad y sensibilidad los que resurgen, olvidándose al poco tiempo el clima y caracteres previos que hemos destacado.

6. El encierro perpetuo no contiene estas falencias. Por el contrario, la existencia de un encierro prolongado y de permanencia permite a la sociedad un verdadero y efectivo control de la pena, habilitando a la constatación permanente de su ejecución. Así, se encuentra viva la muestra del efecto real de cada condena, lo que se prolonga en cada uno de los días y años a los que ella se extiende. De esta forma, la sociedad puede apreciar por sí misma y en forma actual los efectos reales y verdaderos del sistema, sin tener que recurrir a elementos históricos diseminados entre muchos.

7. No cumple ninguno de los fines de la pena. Finalmente, no podemos olvidar que la pena criminal sólo se justifica en el cumplimiento de fines que esta sanción no puede servir. El fin resocializador claramente no puede ser cumplido en tanto éste parte de la base de obtener la reincorporación del penado en la sociedad. En razón de que esta sanción lo elimina de la misma, no puede conciliarse con su obtención.

Por otro lado, como ya señalé, no se obtienen con su imposición efectos intimidatorios relevantes, pues el mensaje que su imposición atrae no ha logrado disminuir en modo alguno las tasas de ocurrencia de los hechos que sanciona.

En este sentido, hemos podido apreciar en la prensa de hace algunos pocos meses la tendencia regresiva que ha tenido la defensa de esta sanción en los Estados Unidos, precisamente, en razón de la falta de efectos para la prevención futura de delitos y la demostración de su aplicación en base a casos en que manifiestamente concurre el error judicial.

Finalmente, debemos mencionar que la pena de muerte tampoco sirve al ideal retributivo, pues se ha demostrado que su ejecución no calma el dolor de las víctimas, no devuelve a los seres perdidos, ni apaga “la sed de venganza” que se busca por parte del clamor popular ante hechos de la mayor gravedad.

8. Basada precisamente en algunos de estos argumentos la Iglesia Católica ha defendido la abolición de la pena capital. Tal y como lo señaló el Arzobispo Errázuriz al concurrir a la Comisión de Constitución, tanto en la encíclica *Evangelium Vitae* como en el catecismo, el Papa llega a un juicio concreto al señalar que normalmente los estados modernos tienen la manera de proteger a la población sin hacer lugar al recurso de la pena de muerte. O sea, el sistema carcelario y de condenas es tal que no necesita aplicarla, y deja una puerta abierta a casos, como el ocurrido en un país africano, en el cual se fugan reos permanentemente por no tener los medios para mantenerlos recluidos, y la única manera que tiene el Estado para defender la vida de los ciudadanos es eliminar al reo; pero aun en ese caso, todo el planteamiento está orientado al respeto que debe tenerse a la vida humana y a la importancia de que los estados se esfuercen por buscar maneras de impedir que esa persona sea agresor de la vida de los demás, sin recurrir a la pena de muerte.

Referencias expresas del Papa en el sentido expuesto se contienen en el mensaje navideño, de 25 de diciembre de 1998, cuando pidió "que la Navidad refuerce en el mundo el consenso sobre medidas urgentes y adecuadas para detener la producción y el comercio de armas, para defender la vida humana, para desterrar la pena de muerte".

Asimismo, en la homilía que pronunció el 27 de enero siguiente, en San Luis, Missouri (Estados Unidos), fue más allá y prácticamente propuso que se aboliera la pena de muerte en todos los Estados. Dijo textualmente: "Renuevo el llamamiento que hice recientemente, en Navidad, para que se decida abolir la pena de muerte, que es cruel e innecesaria .

También, los tratados internacionales de derechos humanos cada vez en forma más constante tienden a establecer restricciones a su aplicación. En nuestro medio cobra vigencia a este respecto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por todo lo señalado, estamos convencidos de que resulta necesario legislar sobre la materia en el sentido de las bases expuestas en el proyecto que hoy día se somete a consideración del Senado.

En síntesis, su contenido implica exigir el cumplimiento efectivo de al menos 40 años de privación de libertad, radicando la decisión del otorgamiento o revocación de la libertad condicional en la mayoría de los miembros en ejercicio del tribunal pleno de la Corte Suprema. Será entonces, en definitiva, el Máximo Tribunal quien concederá o rechazará la medida. En caso de negativa, se establece adicionalmente que no podrá solicitarse la revisión del caso ante la Corte Suprema sino después de transcurridos dos años desde dicha resolución, dando así seriedad al procedimiento judicial que se incorpora.

Dicho régimen será aplicable a los casos en que actualmente nuestra legislación impone la pena capital, contenidos en el Código Penal, en la Ley sobre Seguridad del Estado, y alcanza a los delitos que contempla el Código de Justicia Militar cometidos en tiempos de paz.

Cabe destacar al respecto que el informe de la Comisión prefirió no abarcar en esta ocasión el contenido de la regulación penal aplicable en tiempos de guerra que comprende el último cuerpo legal citado, por cuanto asumió expresamente la necesidad de promover una revisión integral de la materia, tarea que en conjunto con el Ministerio de Defensa consideramos necesario trabajar en lo sucesivo.

En base a lo expuesto, creemos que la iniciativa contiene una respuesta rigurosa y severa frente al crimen, mucho mayor que la prevista por el actual sistema

sancionatorio. Por ello, avanzar frente al valor esencial de la vida humana no lo consideramos una muestra de debilidad, sino un testimonio permanente de los principios que deben animar nuestra convivencia y orientar al conjunto de nuestras instituciones, incorporando en su reemplazo un mecanismo más eficiente para el objetivo de prevenir en la sociedad la comisión de delitos de la mayor reprochabilidad.

No quisiera dejar pasar esta oportunidad para plantear a Sus Señorías que no compartimos el criterio expuesto por la Secretaría del Senado en la relación del proyecto en comento sobre el quórum de votación que precisan las normas referentes a la supresión de la pena de muerte, temática que hasta la fecha ha suscitado discordia tanto en las Comisiones como en la Sala de la Corporación.

Si bien en la última discusión del Senado en torno al tema primó el criterio expuesto, lo cierto es que éste no ha sido una constante. Hay argumentos de peso para afirmar que la votación no requiere quórum especial.

Así, con motivo de la discusión de la ley N° 19.029 –última normativa que suprimió la pena de muerte respecto de varios ilícitos-, la Comisión de Constitución del Senado estableció que, de conformidad con lo dispuesto en el N° 1° del artículo 19 de la Carta Fundamental, la pena de muerte sólo puede establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado. Y agrega textualmente: “Valga señalar que el proyecto en informe no establece tal sanción, sino que la suprime, por manera que para su aprobación no se exige quórum especial.”. Idéntico criterio siguió la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados en dicha ocasión.

En consecuencia, por intermedio del señor Presidente, agradecería al Senado mandar a la Comisión de Constitución para que en el segundo trámite reglamentario que tendrá lugar en caso de la aprobación en general de la iniciativa, debata acerca del particular.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a esta Corporación aprobar en general el texto propuesto, en el entendido de que con ello estamos dando un paso importante en el perfeccionamiento de los mecanismos de persecución de los delitos más graves, merecedores en forma definitiva de una condena proporcionada

y adecuada, que entregue un mensaje claro de que nuestra sociedad no se encuentra dispuesta a tolerarlos.

Muchas gracias.

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

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, la Comisión analizó cuidadosamente la moción de uno de sus miembros -el Senador señor Hamilton- y las indicación modificatoria y sustitutiva presentada por el Poder Ejecutivo. En el debate habido en dicho organismo, además de las opiniones de sus integrantes -detalladamente citadas en el informe-, se escucharon las exposiciones del señor Ministro de Justicia, sobre la filosofía de las indicaciones del Ejecutivo; del autor del proyecto, en cuanto a los motivos que lo inspiran; y también del señor Arzobispo de Santiago, monseñor Francisco Javier Errázuriz (incluida en el informe), que analizó el aspecto moral de la pena de muerte.

Señor Presidente, cuando en anteriores oportunidades el Senado discutió la pena de muerte, fui partidario de la mantención de dicha sanción. Hoy, he cambiado de opinión, y no tengo ninguna limitación en reconocerlo ante los Honorables colegas. Y lo hice, primero, por razones de índole moral. Creo que nuestra sociedad se encuentra en condiciones de defenderse contra los autores de crímenes atroces sin recurrir a la pena de muerte, y, en consecuencia, tiene pleno valor para nosotros la recomendación que Su Santidad el Papa hace a las autoridades, y, entre ellas, a los legisladores católicos.

Considero por lo demás, como hombre de Derecho, que las finalidades de la sanción penal: el castigo, la rehabilitación del delincuente y la protección de la sociedad, se cumplen mucho mejor con la actual pena tipificada en el proyecto en análisis que con la antigua pena de muerte.

Es legítimo pensar que la sociedad necesita la pena de muerte, porque eso depende del juicio de cada uno y del juicio personal que se tenga sobre la eficacia de la sociedad para defenderse de ese tipo de delincuente atroz. La existencia en Chile de la pena de muerte puede parecer una línea dura contra los delincuentes. Pero realmente no es así. Y yo prefiero la realidad a la apariencia. Cuando esta última favorece y justifica hoy determinado punto de vista, puede causar daños irreparables a la sociedad, principalmente en el caso de los violadores.

Hace aproximadamente veinte años que en Chile no se aplica la pena de muerte a violadores. Hemos visto casos atroces. Y muy diversas razones: el juez de primera instancia, la no unanimidad en el tribunal colegiado, la existencia de buena conducta anterior, el indulto presidencial, nos han llevado en numerosas oportunidades a que no se aplique la pena de muerte, establecida por ley para esos delitos atroces, sino que el presidio perpetuo. En las actuales condiciones, con la pena de presidio perpetuo, una vez transcurridos 20 años de condena -y a veces mucho menos-, esas personas salen en libertad y constituyen evidentemente un peligro para nuestra sociedad y, fundamentalmente, para los menores.

A mi juicio, es un error sostener que se trata de un signo de debilidad de la sociedad mantener una apariencia peligrosa en vez de tener una sentencia que efectivamente cumpla con la finalidad de la sanción penal. El presidio perpetuo calificado es una sanción muy fuerte -quizás para muchas personas más fuerte que la pena de muerte-, sin embargo, entrega la posibilidad de rehabilitación (segundo requisito que debe cumplir la sanción penal), y constituye, tal como he demostrado que ocurre con la práctica chilena, una protección a la sociedad mucho más poderosa que la pena de muerte.

Por esas razones, señor Presidente, cambié de opinión, pero además existe una que para mí es quizá mucho más profunda: la defensa del derecho a la vida. Entiendo la postura de Su Santidad el Papa -tan reiterada con ocasión del debate sobre la pena de muerte- en el sentido de que se debe establecer sin excepciones la filosofía de la vida. Sin excepciones: ni por la investigación científica, ni médicamente, ni por piedad, ni a través de la mantención del bien común en el caso de los delincuentes. Se trata de la mantención de la prioridad de la vida por sobre toda otra consideración, porque no se puede entender el bien común cuando para lograrlo se sacrifica el de una persona con la muerte, considerando el valor absoluto de ser humano.

Y además la filosofía absoluta por la vida se aplica según expresiones de la Iglesia -ratificadas permanentemente- desde la conservación de la vida del embrión, pasando por el aborto, hasta el momento en que una persona sufre la muerte natural. Esa filosofía de la vida, absoluta, para toda edad -desde la concepción- y toda circunstancia, a mi juicio merece ser reafirmada por nosotros con

la supresión de la pena de muerte. Puede que ello no sea muy entendible para una parte importante de la opinión pública, pero, evidentemente, me provoca la satisfacción de tener la conciencia tranquila, porque creo que obro de acuerdo con los principios más profundos.

Muchas gracias.

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

El señor CORDERO.- Señor Presidente, la pena de muerte, como sanción máxima, sin duda constituye uno de los temas más polémicos y controversiales dentro de una sociedad, al envolver posiciones doctrinarias, prácticas y religiosas.

Lamentablemente, se ha desatado frente al asunto una polémica que lleva siglos. Y, si bien es cierto que al comienzo de la era civilizada no se discutió el derecho social para imponer dicho castigo, ya en el siglo IV existían tesis contrarias, según se deduce de algunos escritos de pensadores cristianos como Orígenes y Tertuliano.

En ese contexto, deseo ser enfático en señalar que soy partidario de tal sanción por la única razón de que los delincuentes, cuando cometen un crimen atroz, contrarían las reglas básicas de convivencia impuestas por una sociedad. Ello, sumado a mi formación doctrinaria de proteger a mis semejantes en nombre del Estado y de velar por la correcta aplicación de la ley, me hace imposible concebir la no materialización de la pena que nos ocupa, dispuesta por nuestro propio ordenamiento jurídico en casos graves y de especial relevancia que logran provocar estupor en la población.

Lo anterior se ve acrecentado por mi experiencia personal de cuarenta años en Carabineros, situación que me hizo conocer muy de cerca profundos dramas causados por la acción ruin de los parias de la sociedad.

No consigo entender que no se aplique la sanción mencionada si se trata de un hecho de tal envergadura y gravedad que es castigado con ella, como ocurre con 33 delitos específicos consagrados en el Código Penal y en el Código de Justicia Militar, ordenamiento este último cuyo artículo 416 sanciona la muerte fría, calculada y artera de un carabinero. Por ese motivo, no puedo apoyar una iniciativa que derogue la pena capital, puesto que con ello dejaría en la indefensión a los integrantes de la policía uniformada, que trabajan con tanto riesgo.

Durante siglos el tema en debate ha dividido a la sociedad. Y la polémica se acentúa cuando se registran situaciones tan escalofriantes como la de niños violados y asesinados. En la historia de la Humanidad la pena máxima ha pasado por períodos de vigencia o de abandono, pero su aplicación se ha reservado para sucesos muy excepcionales. Es así como la Iglesia Católica jamás, hasta el día de hoy, ha discutido el derecho para concretar dicha sanción en casos extremos, ya que siempre ha considerado a la autoridad como delegatoria por parte de Dios de todo aquello que atañe a la conservación del bien común, incluido el derecho a la imposición de las penas, entre ellas la máxima.

Cabe hacer resaltar que los últimos documentos eclesiásticos, los del Concilio Vaticano II y el Catecismo de la Iglesia Católica, admiten en casos excepcionales la pena de muerte.

Asimismo, los principales exponentes en el área protestante, como Lutero y Calvino, fueron partidarios abiertos y sin reservas de ella.

Estimo que la libertad es el fundamento del derecho de castigar al delincuente que con su acto lesiona gravemente la estructura de la sociedad, la cual tiene, también, el derecho a mantenerse incólume reparando el daño mediante la eliminación de su causante.

Otro aspecto positivo de la imposición de la pena capital lo constituye su poder disuasivo en los delincuentes. En efecto, en 1960 se cometieron más de 8 mil 400 homicidios en Estados Unidos, precisamente cuando varios Estados suprimieron su vigencia. Nueve años más tarde se llegó a 14 mil 700 homicidios, en lo cual influyó la no existencia de la sanción, sin duda.

En conclusión, si bien la pena de muerte –en cuyos efectos disuasivos creo- prácticamente carece de aplicación en nuestro sistema normativo al mediar una serie de exigencias a nivel judicial y en última instancia el indulto del Primer Mandatario, rechazaré el proyecto de ley, ya que sería reemplazada por un presidio perpetuo de 30 años. Advierto que en esa forma la sociedad emite una señal de debilidad frente a la delincuencia, flagelo en creciente y sostenido aumento durante los últimos años.

En la mañana de hoy, señor Presidente, escuchamos la exposición del señor Ministro de Hacienda sobre el Presupuesto de la Nación, en el cual, según se

dio a entender, se ha incluido en el área social todo lo relacionado con seguridad ciudadana. Es la primera vez que ello sucede. Y se realiza una demostración evidente en contra de la delincuencia y en favor de las víctimas. Sobre esa base, si el Senado apoya la eliminación de la pena capital me parece que se va en la dirección contraria a la filosofía del Estado expuesta justamente por el señor Ministro. Por lo tanto, votaré en contra.

Muchas gracias.

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

El señor MUÑOZ BARRA.- Señor Presidente, tal como se ha consignado en el debate, el tema es susceptible de profundas discusiones, no solamente jurídicas, sino también éticas, filosóficas, políticas y de toda índole. Se trata nada menos que de la pena de muerte.

Personalidades relevantes como Voltaire y Mirabeau ya en la segunda mitad del siglo XVIII fueron partidarias de abolir tal sanción o reducirla a un solo caso: cuando se halla en juego la seguridad del Estado. Es desde entonces que destacados pensadores influyeron en favor de la reducción de los delitos para los cuales se contemplaba la pena de muerte o de la proscripción de ésta. Al respecto, es célebre el libro del italiano Cesare de Bonesa titulado “De los delitos y de las penas”, cuya primera edición incluso fue anónima para evitar represalias religiosas y políticas.

Deseo recordar que en aquella época el Código Penal francés, debido a esas influencias, disminuyó de 115 a 32 los delitos en que se consideraba la aplicación de la pena capital.

En Inglaterra, donde la pena de muerte decía relación a alrededor de 230 delitos, se constriñó sólo a 15 bajo la reina Victoria.

Otro hito en la tendencia a eliminar dicha sanción es la obra “De la pena de muerte en materia política”, de Guizot, que provocó un gran impacto en favor de suprimirla para los “delincuentes políticos”, lo que hicieron algunos países pioneros en ese plano, como Francia.

Desde mediados del siglo XIX, tanto en el campo de la doctrina jurídica como en el legislativo avanza con fuerza el movimiento abolicionista de la

pena capital. La suprimieron varios Estados alemanes en 1848; Grecia y Colombia en 1862; Venezuela en 1864, y siguieron Portugal, Holanda, Sajonia y varios Estados de Estados Unidos. En 1882 la eliminó Costa Rica, tomando la misma medida Italia, Guatemala, Brasil, Nicaragua y Honduras en 1894.

Si bien es cierto que en la primera mitad del siglo XX algunos países reinstalan la pena de muerte, el movimiento abolicionista es cada vez más fuerte. En Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Uruguay, la supresión de la pena de muerte es de rango constitucional.

Por otra parte, diversas entidades internacionales se han comprometido en favor de eliminar la sanción. Entre ellas se incluyen nada menos que las Naciones Unidas, a través de varias resoluciones, y el Consejo de Europa. O sea, el mundo entero se ha inclinado por esa tesis. Además, se han manifestado en el mismo sentido organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, el Centro Ecuménico de Iglesias, la Federación Internacional de Abogados y otras.

Dos son los argumentos principales en que coinciden los organismos internacionales que están en favor de abolir la pena de muerte y que compartimos plenamente los Senadores de estas bancas: la protección del derecho a la vida de todo ser humano y la oposición a cualquier forma de tratamiento o castigo cruel, inhumano o degradante. Con esta afirmación, Honorables colegas, no estoy manifestando que quien cometa un crimen grave deba quedar en la impunidad. ¡No! Quien lo haga debe ser severamente sancionado por la justicia, pero no con la pena capital. Pero estimo que aplicarla significa caer en una contradicción ética imposible de sostener, porque no se puede pretender defender la vida, que es un valor supremo, quitándola. Como sociedad civilizada, no podemos igualarnos a la irracionalidad o a la ética del delincuente que comete un crimen para ubicarnos, frente a él, en una suerte de empate en brutalidad, o a la venganza de la sociedad organizada en contra del delincuente. ¡No! Son otros los medios a los que debe recurrir la justicia: la sanción penal adecuada y la rehabilitación de aquél.

Nos sentimos agredidos en nuestra sensibilidad de seres humanos cuando hace un tiempo leímos en la prensa que los integristas talibanes, que habían ocupado la ciudad de Kabul, en Afganistán, secuestraron de las oficinas de las Naciones Unidas en esa ciudad al ex Presidente afgano, Mohammed Najibullah, y a

su hermano, y les dieron muerte colgándolos de faroles en una plaza pública, donde sus cadáveres permanecieron hasta un avanzado estado de descomposición. A ambos se les aplicó la pena de muerte según el rígido código del Islam ortodoxo. Este acto de barbarie, ocurrido terminando el siglo XX, nos produce evidentemente un rechazo absoluto.

¿Cual es el panorama actual del movimiento abolicionista de la pena de muerte en el mundo? Según el último informe de las Naciones Unidas que hemos estudiado, desde 1965 veintisiete países se han agregado a su supresión completa, entre los que se encuentran Australia, Francia, Haití, Luxemburgo y Nicaragua. Y diez la han eliminado para los delitos comunes, entre otros, Canadá, Chipre, El Salvador, España, México y Perú. Se entiende por “delitos comunes” los que no están previstos en los códigos militares o para tiempos de guerra, como la traición. Recordemos que con anterioridad en Europa la habían dejado sin efecto Dinamarca, Italia, Noruega, Suecia, Suiza, los Países Bajos y Portugal. En Inglaterra fue anulada en 1969 y se han frustrado varios intentos de reinstaurarla. En cambio, en el Medio Oriente y en África la mayoría de los Estados la aplica. En las naciones del Medio Oriente, su vigencia proviene de la influencia del derecho islámico. En Asia y en el Pacífico, un total de diez países la han abolido; en cambio, otros, entre ellos la República Popular China, la mantienen. En Malasia, Singapur y Tailandia ha sido aplicada para el tráfico de drogas.

Los estudios de las Naciones Unidas concluyen que en el mundo el movimiento abolicionista de la pena de muerte cobra cada vez mayor fuerza, no obstante las excepciones que se han señalado. Pero además existen países que, contemplándola en su legislación, no la aplican; entre estos se hallan Bélgica, Irlanda, Grecia e Islas Bermudas. En Grecia, desde 1972, todas las condenas a muerte han sido conmutadas por el Presidente de la República a cadena perpetua. En Irlanda, esas condenas van acompañadas por una recomendación: que el reo cumpla una pena irreductible de 40 años.

Este largo recuento tiene por objeto hacer notar que la tendencia mundial es en favor de la supresión de la pena de muerte. Y el Senado daría un gran paso al aprobar su proscripción..

Ahora bien, en mi opinión, diversas razones fundamentan su eliminación.

En primer lugar, porque considero que desde el punto de vista ético nadie tiene derecho a disponer de la vida de otros. En este sentido, al Estado le corresponde dar el ejemplo en orden a respetar y defender la vida. Alguien decía, con razón, que, cuando se ejecuta una sentencia que condena a muerte a un ciudadano, pareciera que el Estado repitiera un crimen.

En segundo término, porque ninguna de las razones que sustentan la aplicación de la pena capital están avaladas por hechos o reflexiones que verdaderamente la fundamenten. Los argumentos que la convalidan han sido tradicionalmente la expiación de la culpa, la disuasión y la defensa de la sociedad.

El primero de ellos, la expiación -es decir, que con la pena capital se logra pagar por un delito grave - no me parece válida, ya que la muerte del asesino no da la vida a quien se la quitó, ni tampoco repara a los familiares de la víctima. Al respecto, estimo que la expiación es sólo una forma de venganza que nos acerca a la aberrante ley del talión, que postulaba el “ojo por ojo”.

El segundo argumento -esto es, la disuasión o la persuasión, que de manera tan clara exponía un juez inglés en el siglo XVII, cuando sentenciaba: “Os condeno a la horca no porque hayáis robado un carnero, sino con el fin de que otros no roben carneros”-, constituye un absurdo, porque la sentencia no persigue una finalidad de justicia sancionadora para un determinado caso, sino para que sirva de ejemplo a otros.

Así las cosas, debemos plantearnos si realmente la pena de muerte tiene un efecto disuasivo. Sobre el particular, recuerdo una carta enviada al diario “El Mercurio” por uno de sus lectores que la apoyaba sustentado en una publicación con datos estadísticos sobre Estados Unidos. Éstos demostraban que en los Estados que la abolieron se incrementaron los homicidios sancionados con tal pena. No obstante, un estudio más amplio de las Naciones Unidas concluyó lo siguiente acerca de la criminalidad en aquel país: “Se ha demostrado que, incluso cuando la tasa de homicidios ha aumentado tras la abolición, ha quedado atrás respecto del incremento de otros delitos violentos. Los estudios comparativos de Estados retencionistas y abolicionistas en Estados Unidos de Norteamérica han confirmado

las anteriores conclusiones en el sentido de que la abolición no está vinculada con tasas de homicidios más elevadas en general o con más asesinatos de policías o funcionarios de prisiones.”.

En cuanto a este punto, un médico británico escribió: “La disuasión no es en absoluto tan simple como algunos lo piensan...buen número de asesinos están en tal estado de tensión en el momento en que cometen su crimen que son indiferentes a las consecuencias que les puede acarrear a ellos mismos”.

Por su parte, el jurista español Antonio Beristain Ipiña señala que “Según muchos especialistas, la pena de muerte no produce efectos intimidativos. La abolición de esta pena no aboca al aumento de la delincuencia. A esta conclusión llegan Liepman, el Coloquio Internacional de Coimbra, la Comisión Británica, la Comisión Canadiense, etc. Excepcionalmente, algunos autores reconocen su fuerza intimidante en circunstancias bélicas y en ciertos delitos militares: desertión, desobediencia militar, etc. Otros, por ejemplo Jescheck, no admiten esta excepción.”.

En lo referente al argumento de la defensa de la sociedad, considero que tampoco se logra con la pena máxima. Jean Imbert, en su obra “La Pena de Muerte”, expresa que “La sociedad moderna debe tomar algunas medidas para evitar que el crimen se cometa: todos los penalistas están hoy de acuerdo en afirmar que la criminalidad no está ligada a la existencia ni a la abolición de la pena de muerte, sino a factores criminógenos que dependen esencialmente de las condiciones de vida... Entre los factores criminógenos, muchos criminalistas y sociólogos incluyen la pena de muerte misma, que degrada el respeto general debido a la vida humana y hasta puede -como lo han demostrado algunos ejemplos- constituir una incitación morbosa al crimen. Dos investigadores norteamericanos, al analizar la tasa mensual de homicidios en el Estado de Nueva York, demostraron que había habido, en promedio, dos homicidios más al mes siguiente a una ejecución. Este aumento se debía al efecto brutal y violento de las ejecuciones”.

La misma opinión sostiene el jurista Beristain Ipiña, quien afirma que “La pena de muerte produce un efecto criminógeno, induce al delito. Bastantes ciudadanos”...“tienden a imitar la conducta violenta y homicida de la autoridad”. Y el profesor Luis Bates agrega: “Se reconoce que la curiosidad que despiertan las

ejecuciones es malsana, y se advierte cada vez que la misma pena de muerte puede tener un efecto criminógeno, especialmente entre los anormales, a quienes muchas veces se les aplica...”.

En definitiva, estoy convencido de que la protección de la sociedad es más eficaz si se dispone de una adecuada política, de recursos y acciones de prevención criminal y de rehabilitación del delincuente, y no por la existencia de la pena de muerte. Bernard Shaw, el célebre escritor inglés, decía que no se puede volver mejor a un hombre haciéndole un mal.

Frente a los delitos graves hoy sancionados con la pena capital, pueden existir penas alternativas de gran severidad, las que además de castigar deben acompañarse de medidas de readaptación, de humanización del delincuente. Esto es lo que corresponde en una sociedad verdaderamente civilizada.

Por esa razón, señor Presidente, anuncio mi voto favorable a la abolición de la pena de muerte en nuestro país.

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

El señor ABURTO.- Señor Presidente, debemos pronunciarnos sobre un proyecto de ley encaminado a eliminar de nuestra legislación penal la pena de muerte y reemplazarla por una sanción de presidio perpetuo efectivo, con un mínimo de un plazo cierto y determinado de 30 años.

La cuestión que se nos presenta con relación a la pena capital es si existen hoy fundamentos plausibles para contemplar en nuestros códigos una sanción de esta naturaleza. Los argumentos de orden filosófico-jurídico y, por último, de carácter pragmático que se dan en uno y otro sentido tienen, a mi juicio, fundamentos razonables y comprensibles. O sea, los razonamientos en pro y en contra de la mantención de la pena de muerte son entendibles.

Sobre el particular, recuerdo que poco tiempo después de que ingresé a la Escuela de Derecho, en 1936, el profesor de Filosofía del Derecho nos exigió un trabajo de investigación sobre este mismo tema, lo que para alumnos de ese nivel de estudios de dicha disciplina representaba un trabajo sobrehumano. Revisamos estudios sobre la materia, reproducidos por diversos autores, desde los tiempos de la filosofía griega, pasando por la filosofía romana y pensadores europeos (franceses,

españoles, italianos, etcétera) citados en diferentes obras de las épocas moderna y contemporánea, y llegamos a conclusiones absolutamente controvertidas en uno u otro sentido. Todo ello nos dejó tan confundidos como al empezar el trabajo de investigación.

Señalo lo anterior, señor Presidente, para hacer notar que este asunto es cuestionado y discutido en el mundo desde hace muchísimos años.

Uno de los argumentos que se dan con frecuencia es el de que la pena de muerte no influye en nada en cuanto a disuadir a los agentes delictivos de la perpetración de delitos gravísimos que causan verdadero pavor en la comunidad.

Según ese criterio, la pena capital no tendría poder intimidatorio. Creo que no es así. Cuando una ley sanciona con pena de muerte determinados delitos, es evidente que la frecuencia con que ellos se cometen disminuye notoriamente. Basta recordar que en algunos países de raíz musulmana se establece tal pena para el tráfico ilícito de estupefacientes. Allí no hay problemas relacionados con esta lacra delincencial existente en el mundo.

Sin embargo, más que el dilema sobre la derogación o no de la pena de muerte, el punto más importante radica en otro orden de supuestos, cual es qué otra pena podría reemplazarla en los casos de delitos gravísimos. Sin duda, debería ser la más alta -siempre desentendiéndonos de la pena de muerte-, o sea, presidio perpetuo. Éste, en todo caso, se desnaturaliza frente a la posibilidad de un beneficio establecido para los reos rematados, a quienes para hacerlo efectivo debe concedérseles una reducción, o mejor dicho una fijación temporal de la pena.

Ante esa dualidad de alternativas, estimo que el proyecto contempla una interesante e inteligente solución intermedia: el presidio perpetuo, con fijación de un piso -para la eventualidad de que se conceda el beneficio de la libertad condicional al reo rematado que lo cumple- de un mínimo de 30 años de reclusión efectiva.

Ésa es una buena solución y satisface plenamente a la sociedad frente a la conducta atroz, inhumana y cruel -que la afecta profundamente- que implica la perpetración de delitos de graves características, que se encuentran tipificados en forma expresa en la ley positiva.

Por lo expuesto, y dado que el proyecto cautela el interés de la comunidad en el sentido de castigar severamente a ese tipo de delincuentes, le daré mi voto favorable.

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

El señor RÍOS.- Señor Presidente, no es un buen síntoma que un país se preocupe de las cosas –como aconteció hace algunos meses- sólo cuando ellas ocurren o se manifiestan a través de hechos que inquietan a la opinión pública en un momento determinado. Es el caso de la pena de muerte, tema discutido durante muchos años en diversos países y latitudes y con la participación de innumerables pensadores.

Hace un par de meses se produjo una seguidilla de declaraciones referentes a la pena de muerte, como producto de crímenes bestiales donde los cuerpos inertes resultaron ser inocentes niños, ultrajados, asesinados. En esa oportunidad toda la opinión pública -que se manifestó a través de los medios-, sin excepción, solicitó la condena a muerte para los autores. Por otro lado, los dirigentes políticos conocidos contrarios a la pena capital respondieron señalando que el castigo debía ser la cadena perpetua, pero “perpetua” de verdad, pues aun así -cito textualmente- “cualquier persona tiene derecho a rehabilitarse”.

En la misma ocasión, la Iglesia Católica chilena se mostró un tanto dividida y trató de orientar en la materia sin lograrlo. Sus expositores públicos, en dificultosas intervenciones televisadas, se dieron mil vueltas para finalmente dejar al televidente con una enorme duda acerca de lo que realmente quiso decir la jerarquía eclesiástica.

La Iglesia Evangélica no emitió opinión.

Requerido en aquellos días el Presidente de la República sobre esta cuestión, manifestó con decisión que “llegado el momento (de un eventual indulto), pesaré muy profundo los hechos para resolver”. Esta declaración fue recibida con algún alborozo por los familiares y amigos de las víctimas, y en general por la ciudadanía, porque dedujeron de las palabras del gobernante que había alguna expectativa de ver cumplida la sanción máxima para aquellos asesinos. Sin embargo, días después, seguramente orientado por sus asesores, el Mandatario señalaba que “lo mejor es hacer un plebiscito sobre la mantención de la pena de muerte.”. Recordé un acto parecido que ocurrió hace dos mil años.

Por su parte, algunos Diputados que aprovechan cualquier ocasión para ofrecer una conferencia de prensa, redactaban velozmente el tradicional proyecto de ley de circunstancias para anunciar formalmente, y con rostros duros y decididos, que “el presidio perpetuo será perpetuo”, y nuevamente la frase consabida: “porque todo ser humano tiene derecho a rehabilitarse”.

La afirmación de que todo ser humano tiene derecho a rehabilitarse expresa una verdad. Surgen al respecto diversos razonamientos acerca de lo que es la rehabilitación; de si los recintos penales chilenos están capacitados para eso, ahora o en el futuro; de si la condena de un asesino a cadena perpetua será para rehabilitarse perpetuamente encerrado. Los que sostienen tal postura no hablan - porque nunca lo han hecho- de la rehabilitación de los asesinados, de aquellos que recién comenzaban a marchar por la vida, por ejemplo, niños inocentes que nunca pudieron siquiera balbucear la defensa de su propia vida. Niños que entregaron al llanto desesperado de sus madres la tristeza de sus asesinatos.

¿Se considerarán también en este derecho a rehabilitarse las acciones necesarias para que aquella madre vuelva a ser igual que antes de que un desalmado le arrebatara a su hija o hijo? ¿Hay acaso en la vida de una persona carga más pesada que ésta?

La aplicación de la pena de muerte no es una cuestión compleja. Lo es sólo para quienes no entienden los valores del hombre frente a la sociedad, ni los de ésta frente al hombre individual.

Veamos. Un hecho básico que debe siempre considerarse en la estructura institucional de una sociedad es que ésta nunca podrá tener obligaciones, restricciones o derechos distintos de los propios de la persona como ser individual. El hombre busca naturalmente a la sociedad; la sociedad busca naturalmente al hombre. Son efectivamente dos personas distintas, pero de naturaleza común. Aun más: ambas existen por la naturaleza de su propia concepción física, psíquica e intelectual. Por ello, nunca un concepto legal será exitoso en sus aplicaciones si violenta a la persona en forma individual; tampoco alcanzará pleno éxito si el cuerpo legal se ha estructurado para una persona o para un grupo de ellas, en desmedro del resto de la sociedad.

Hay más. La conciencia, aquel conjunto de principios y valores que cada uno de nosotros lleva adentro para toda la vida, fue conformada por la sociedad en que vivimos. La conciencia no es una obra individual. Es más que eso: es la sociedad al interior de nosotros, en la misma forma en que lo es la voluntad, valor nuestro en la sociedad en que vivimos.

La pena de muerte, por su connotación social e individual, adquiere especial trascendencia en su análisis, basado éste en los principios enunciados.

¿Acepta la sociedad la pena de muerte asumida por un individuo? Claramente, sí. Hay un conjunto de circunstancias en que esa sanción impuesta por una persona a otra es aceptada por la sociedad. De partida, la más simple: defensa propia. Luego, la defensa de otras personas (ingresar al hogar y ver a un individuo violando a su hijo menor; o reacción ante el hecho de que un anciano esté siendo atacado, etcétera). Hay otros casos de sanciones en que opera la determinación institucional que permite a la persona poner término a la vida de otro: la declaración de guerra; el poder otorgado a individuos, proveyéndolos con elementos creados para poner fin a la vida de otros. Éste es el caso de los policías, de guardias de seguridad, de quienes han sido autorizados para cargar armas. Hay, en suma, diversas formas individuales de aplicación de la pena de muerte aceptadas por la sociedad, con diferentes atenuantes o, según sean las circunstancias, iguales agravantes.

En este debate no se halla en discusión el castigo. Quiero decir que nadie, al menos hasta ahora, pone en duda que el derecho social a castigar es parte de la vida diaria, sea ésta familiar, social o institucional. El problema radica en determinar, en lo institucional, hasta dónde llega el castigo.

Ya hemos observado en este apretado resumen que el hombre, dotado de una conciencia dispuesta por la sociedad en que vive, tiene en determinadas circunstancias -como las de los ejemplos expuestos- claros atenuantes en la aplicación individual de la pena de muerte. Ello nos permite concluir que la extrema expresión de castigo llega a ella.

Por otro lado, la sociedad se estructura a través de su institucionalidad, y ésta siempre debe representar los valores y principios de quienes la conforman.

Para reafirmar lo anterior volvemos a recordar la indivisibilidad entre el hombre como ser único, y la sociedad que lo cobija.

Si el hombre, individualmente, tiene la capacidad bajo diversas circunstancias para aplicar individualmente la pena de muerte, ¿por qué no ha de tenerla la sociedad? La justicia, que se manifiesta en la acción de los jueces, adquiere la misión de representar a los individuos que la conforman. Ninguno de sus actos puede quedar al margen de los valores propios de sus representados. Por ello sus actos considerarán siempre la pena individual de quien cometió el delito, unida a la paz social que ello conlleva. Es efectivo que este último aspecto, la paz social que involucra su determinación nunca será plena, por cuanto la diversidad de la sociedad estará sujeta a los diversos criterios que existen en ella. Sin embargo, su mayor fortaleza estará siempre en que tal acto, la pena de muerte, por ejemplo, es ya un derecho individual.

Vistas así las cosas, la pena de muerte, objeto de este breve análisis, adquiere plena vigencia en nuestro ordenamiento jurídico, y al retirarla de sus disposiciones se debilitará gravemente la relación que, como ya lo señalamos, siempre debe existir entre el Derecho individual y el Derecho social.

Si quisiéramos ahondar más aún en estos aspectos que por su contenido adquieren la profundidad propia del análisis humano, llegan a nuestro pensamiento los conceptos religiosos que han formado nuestra sociedad, o gran parte de ella, o, aún más, la civilización en que estamos insertos.

En el ámbito espiritual, por dogma, para los cristianos sus faltas son motivo de castigo para toda la eternidad. No se trata tan solo de la muerte física: es la muerte de la felicidad por siempre, es el sufrimiento y la agonía. Aquí el hombre, individualmente, con su conciencia, es el único capaz de evitar tal castigo. Sin embargo, según la fe, y muy especialmente la católica, ha sido la Iglesia la que ha dispuesto, en representación de una Divinidad superior, tal doctrina para toda la humanidad. Es decir, también en este campo de tanta significación, se expresa la relación individuo y sociedad o comunidad y el extremo castigo. La pena de muerte, entonces, aunque no la deseemos, es parte esencial del hombre. Vivir sin ella en nuestro ordenamiento institucional, al margen de desequilibrar la armonía del individuo con lo social, representaría un claro incentivo para que su aplicación

individual, en aras de la justicia, y ausente ésta de la sociedad, aumente. Nunca los individuos aceptan un hecho social que se oponga a un derecho natural.

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

El señor VIERA-GALLO.- Señor Presidente, el tema es de gran trascendencia política, jurídica y ética.

En mi opinión, valdría la pena traer a la memoria de los señores Senadores aquella obra de Cesare Beccaria, que representa el inicio del Derecho Penal moderno, publicada en 1764, en Livorno. En ella, su autor se pronuncia claramente por una humanización del Derecho Penal y, en lo que se refiere concretamente a la pena de muerte, por su abolición. El libro provocó gran escándalo. Beccaria tenía 25 años cuando lo dio a conocer. Por cierto, la República Veneciana, con su sistema inquisitorial, hizo de él una crítica muy dura. En cambio, tuvo buena acogida en la República de Florencia, y poco a poco se hicieron 20 ediciones que conmovieron a toda Europa. Al final, cambió el pensamiento occidental sobre el Derecho Penal. Beccaria se inspira en las grandes ideas del iluminismo del pensamiento francés; y respecto de la pena de muerte, en apenas seis páginas, dice cosas que han quedado hasta el día de hoy en la conciencia de todos los juristas.

En primer lugar, él sostiene que la pena de muerte es inútil, porque lo que vale en una pena no es tanto la intensidad del castigo como su extensión en el tiempo. Porque, cuando se hace un castigo intenso como la pena de muerte, se olvida a muy poco andar. En cambio, cuando la pena es extensa en el tiempo, la sociedad aprende de esa situación en que se encuentra el condenado. Al mismo tiempo, sostuvo que la pena de muerte suele convertirse en un espectáculo y que con la misma fuerza con que la ciudadanía condena al criminal cuando comete el hecho delictual, se compadece del reo que va a subir al cadalso y desprecia al verdugo que va a aplicar la pena.

Me parece importante señalar lo que Beccaria dice exactamente en este punto: que no es el terrible pero pasajero espectáculo de la muerte de un condenado, sino el largo ejemplo de un hombre privado de libertad y que con esa privación da ejemplo a la sociedad, lo que frena la comisión de los delitos. Porque, además, lo

que suele suceder frente a la pena de muerte es que muchos delincuentes miran el fin de su vida como algo lejano, muy eventual e, incluso, muchos lo miran con un rostro tranquilo, con una mirada serena, algunos con fanatismo, otros hasta con vanidad, de tal manera que este sentimiento acompaña al hombre incluso más allá de la tumba. Hay quien incluso mira la muerte como una esperanza para salir de la situación de miseria en la cual se encuentra; y, a veces, con el fanatismo y la vanidad que no acompañan en cambio a la prisión y a las cadenas. Por tanto, por su capacidad de disuasión, la condena sufrida en una celda es completamente distinta que la pena de muerte. Nuestro espíritu resiste más la violencia extrema pero pasajera de los dolores que el tiempo interminable del aburrimiento. Porque –dice- se puede resistir mejor en un momento un vigoroso sufrimiento; pero, en cambio, no así ver el transcurso sin sentido de los días. Hasta aquí el pensamiento de nuestro autor.

Entonces, hay un alegato muy fuerte no sólo por la humanización del Derecho Penal –el texto citado es de 1764; o sea, de antes de la Revolución Francesa-, sino, además, por la eficacia del mismo. Aquí se ha citado el caso de Texas, de los Estados Unidos, y yo creo que todos sabemos que hay más que una discusión sobre la eficacia de la pena de muerte.

Ahora, alguien puede sostener –y se discutió en la Comisión- que es igualmente inhumana la cadena perpetua que la pena de muerte. También eso se puede defender. Y el autor citado da algunos argumentos y reflexiones que me parece interesante traer a colación esta tarde: quien dijese que la pena perpetua es igual de dolorosa que la muerte y por tanto igualmente cruel, yo le respondería que, sumando todos los momentos infelices del presidio, tal vez podría ser incluso más cruel que la pena de muerte, pero estos sufrimientos se extienden a lo largo de toda la vida y no en un solo instante, y ésta es la gran ventaja del presidio perpetuo, que atemoriza más a los que lo ven que a quienes lo padecen, porque quien lo ve considera toda la suma de los momentos de desdicha. En cambio, quien los sufre, el condenado, soporta la infelicidad del momento presente y, en cambio, no tiene tanta conciencia de ese sufrimiento en el futuro. Además, todos los males se agrandan con la imaginación y siempre el que sufre una cadena perpetua encuentra recursos de consuelo no conocidos ni imaginados por quien mira como espectador esa condena.

En estas páginas, por lo tanto, existen más que argumentos para favorecer el cambio a cadena perpetua de la pena capital.

Hay un punto que se discutió mucho en la Comisión y que sería bueno reflexionar sobre él: cuánto debe durar la cadena perpetua. Según el proyecto del Gobierno, debiera durar cuarenta años. Según lo que primó en la Comisión -sobre todo a propuesta de los Senadores señores Hamilton, Zurita y del que habla- treinta años. Y dice Beccaria algo que nos debe llamar a reflexión: cuál es el límite que se debiera fijar el legislador para el rigor de una pena. Según él, ese límite siempre debe ser el que la contemplación del condenado no dé origen a un sentimiento de compasión. Cuando prevalece ese sentimiento de compasión en el ánimo de la ciudadanía, entonces quiere decir que esa pena, de hecho, se ha vuelto ineficaz. O sea, puede ocurrir que los legisladores piensen que ante un delito atroz, extremadamente cruel, en un momento la sociedad pida esa cadena perpetua calificada; pero qué pasa cuando ya han transcurrido veinte o veinticinco años. A lo mejor esa persona ha tenido una conducta normal; ha mostrado signos de rehabilitación. Y, poco a poco, la sociedad empieza a compadecer al reo y en ese momento la pena pierde eficacia cultural; se transforma en algo injusto ante la propia ciudadanía, en algo que se vuelve en contra de quien la aplica. Por eso, a varios señores Senadores nos pareció que 30 años era castigo más que suficiente.

Personalmente, señor Presidente, recuerdo el caso del coronel Kappler, un nazi que produjo en Roma la famosa matanza de las Fosas Ardeatinas, en la que se eliminó a 10 inocentes escogidos al azar por cada soldado alemán muerto. Eso se recuerda mucho en Italia como uno de los grandes crímenes de guerra.

Ese señor Kappler llevaba preso cuarenta años. Y resulta que cuando se pidió que pudiera ir a morir a Alemania, por encontrarse moribundo enfermo de cáncer, la justicia y el Gobierno italianos dijeron que no y que él debía morir en la cárcel.

El Senador señor Moreno me solicita una interrupción.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Puede hacer uso de ella Su Señoría.

El señor MORENO.- Es muy interesante el ejemplo. Sólo deseo agregar algo desde el punto de vista anecdótico: la señora de Kappler, ante esa situación, organizó su evasión del hospital, lo rescató y lo llevó a Alemania dentro de una maleta.

El señor PRAT.- ¿Me permite, Honorable señor Viera-Gallo?

El señor VIERA-GALLO.- Sí, señor Senador.

El señor PRAT.- Ese caso refleja más bien la intromisión de la política en la justicia. Porque al Rey de Italia le pasó lo mismo: no pudo morir en su país.

El señor VIERA-GALLO.- Con la diferencia de que el Rey de Italia reivindicaba la Corona. O sea, nunca ese monarca aceptó la República. Si lo hubiera hecho,...

El señor PRAT.- Era un delito más grave, parece.

El señor VIERA-GALLO.- ...no habría tenido ningún problema para volver. Ése fue el problema de la familia Saboya, que hasta el día de hoy no puede volver.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Pido a los señores Senadores no dialogar.

El señor VIERA-GALLO.- En relación con el punto, quiero señalar que frente a un hombre anciano y enfermo terminal, por muy criminal que haya sido, se convierte en algo absurdo el que tenga que permanecer preso. Porque al final la pena no tiene, o no debe tener, carácter retributivo. O sea, que el sufrimiento del condenado pague el sufrimiento que él causó a la sociedad. Ésa es una forma primitiva de pensar, aun cuando grandes filósofos, como Kant o Hegel, han tenido ese modo de enfrentar el tema.

La pena tiene básicamente un carácter ejemplarizador y rehabilitador. Pero cuando pierde su carácter ejemplar y se convierte en algo mediante lo cual la sociedad quisiera ayudar a quien antes ella misma ha condenado, entonces, tiene un efecto contrario y cambia su valor cultural.

Por eso, señor Presidente, en mi opinión, en la Comisión hemos dado un gran paso al lograr la aprobación del proyecto que termina definitivamente con la pena de muerte en Chile. Sin duda, ha influido en ello la posición del Arzobispo de Santiago, que concurrió a las sesiones de ella e hizo presente las actuales opiniones de la Iglesia chilena. Al respecto hay un documento importante de ésta, que consigna la interesante declaración del Episcopado de Nueva Zelandia, publicada por la revista Mensaje.

Pero en la Comisión no hubo acuerdo respecto a cuán largo debiera ser el presidio perpetuo calificado. Tres Senadores pensamos que 30 años es más que suficiente. Y hay gente que piensa que 40 años. Los que piensan esto último son los que creen que nunca van a tener a un pariente en esa circunstancia. Tampoco se

ponen en la eventualidad de que puedan ser víctimas o que los autores puedan ser personas que conozcan y que puedan verse en la eventualidad de cometer un delito que merezca la pena máxima.

Hay ciertos delitos que en la legislación chilena podrían merecer cadena perpetua calificada, y que no necesariamente sean obra de un psicópata. Puede tratarse de un secuestro seguido de muerte perpetrado por personas que, a lo mejor, tienen motivaciones que muchos de nosotros conocemos en nuestra historia, y a las cuales les puede afectar tal tipo de pena.

Yo me pregunto si esa cadena perpetua debiera ser tan larga. Sé que tal cuestión será tema de discusión en el segundo informe; pero, por lo menos, advierto que en el Senado existe satisfacción porque esta tarde se pueda votar a favor de la abolición de la pena de muerte. Además, es algo que se encuentra en la filosofía de la Carta de los Derechos Humanos y en la Carta de los Derechos del Pacto de San José de Costa Rica; es la tendencia del Derecho Internacional moderno; es lo que ha pedido la Organización de las Naciones Unidas; es lo que en el 2000 ha solicitado con fuerza el Papa, por ser el año del Jubileo.

Hay una tendencia de la humanidad que nace del iluminismo francés, del humanismo que fundó la modernidad, a la cual se han sumado distintas instancias morales y religiosas que van en esa misma dirección. Y yo creo que hace bien el Senado en terminar con esta pena infamante.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Si me permite la Sala, quiero dar a conocer que ha llegado a la Mesa un oficio remitido por el Presidente de la República, en el que propone proveer la vacante de Ministro de la Corte Suprema. (Boletín N° S 518-05). (Véase en los Anexos, documento 4).

Propongo al Senado que lo incluyamos en la Cuenta de hoy y lo tramitemos a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, de manera de despachar tal asunto la próxima semana.

En cumplimiento de las normas constitucionales, tendríamos que citar a sesión especial, convocada especialmente para tal efecto.

Planteo lo anterior por razones de quórum. Podríamos ponernos de acuerdo para la sesión de la próxima semana.

El señor FERNÁNDEZ.- ¿Por qué tanta urgencia?

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Por no dejar pendiente su despacho. En caso contrario, yo, como Presidente del Senado, tendría que citar a sesión especial.

El señor LARRAÍN.- El Ejecutivo tomó nueve meses, o varios meses al menos, en formular la proposición. Entonces, bien podríamos nosotros tomarnos algunos días. De manera que podría darse cuenta del asunto el martes próximo y ahí enviarlo a la Comisión de Constitución. Una vez que ella emita su informe, entonces, se verá cuándo entra a la tabla o cuándo se celebra sesión especial.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- No es problema su ingreso a la tabla. Hago la consulta a la Sala como una manera de buscar consenso. De no haberlo, como Presidente del Senado y de acuerdo con las facultades reglamentarias que tengo, me veré en la obligación de fijar una sesión especial, especialmente citada para el efecto.

El señor FERNÁNDEZ.- Tiene treinta días.

El señor LARRAÍN.- Una vez que la Comisión emita su informe.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- O sea, si la Sala lo estima prudente, yo, en el ejercicio de mis facultades, una vez despachado el informe de la Comisión, fijaría el día y la hora para los efectos de conocer y votar la nominación.

En consecuencia, el asunto queda incluido en la Cuenta y pasa a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Hago presente a los señores Senadores que quedan 14 inscritos. Por lo tanto, una vez terminado el Orden del Día, debiéramos continuar el debate la próxima sesión. Hay dos posibilidades. Creo que lo más lógico sería conceder la palabra al Senador señor Zurita y pasar luego a Incidentes, salvo que la Sala suspendiera éstos y continuáramos la discusión.

Tiene la palabra el Honorable señor Zurita.

El señor ZURITA.- Señor Presidente, la discusión de la materia que nos preocupa viene desde hace siglos. Creo que nace junto con la humanidad. Cuando el hombre prehistórico hace justicia ante una ofensa, conjuga el refrán “El que a hierro mata, a hierro muerte”.

Avanzando en la creación de la sociedad, el hombre entrega la facultad de hacer justicia al que gobierna. Éste crea las leyes, y las crea todas con el signo del talión, o sea, “Ojo por ojo, diente por diente”. Pero no más que el ojo ni más que el diente. O sea, una equivalencia entre la ofensa y el castigo, lo que no siempre se logra, porque hay ofensas que no tienen equivalencia.

Así las cosas, vemos cómo en la Grecia clásica Dracón crea penas horribles. De ahí nace el adjetivo, hasta hoy vigente, de draconiano, cuando algo es exagerado. Solón las hace más suaves y las morigeras; pero siguen vigentes en la sociedad penas extraordinarias, casi todas sancionadas con pena de muerte.

¿Qué ocurre con el avance de la cultura y la llegada de los penalistas italianos a quienes se refería el Senador señor Viera-Gallo? Se elabora un sistema nuevo. Se entrega a los poderes del Estado el derecho a castigar; ellos determinarán las conductas malas y la sanción a aplicar. Sin embargo, la sociedad crea un principio de reserva. Es decir, otorga a dichos poderes esa facultad, pero éstos deben ajustarse a ese principio de reserva que defiende los intereses de la sociedad, esto es, la legalidad, la tipicidad y la irretroactividad. “Nullum crimen sine lege”, “Nulla poena sine lege”. O sea, no hay más crimen que el que la ley describe y no hay más pena que la que la ley aplica. La tipicidad es la gran defensa, por cuanto se da a conocer al habitante de la sociedad la conducta que se castigará, y, desde ese momento, si aquél incurre en ella podrá ser castigado. Y la irretroactividad (con una salvedad: puede haber retroactividad, pero benéfica), que hoy se quiere olvidar un poco; o sea, la conducta que era sancionada con una pena baja, cuando viene una ley que alza la pena, ésta no podrá aplicársele a los delitos anteriores. Por eso, cuando oigo a algunos de mis colegas hablar de revocar, anular o derogar la ley de amnistía, me pregunto: ¿dónde está la irretroactividad? No se puede salvar.

En tiempos remotos, la pena de muerte era, además, muy cruel. En efecto, se aplicaba la lapidación, el descuartizamiento, la crucifixión. Esta última da el nombre a la religión cristiana (Cristo murió crucificado), cuyo símbolo es el

patíbulo en que Él murió. O sea, un patíbulo que hoy constituye el símbolo de la caridad y la colaboración.

Con el correr del tiempo, ello va cambiando. Es así como, en aras de “dulcificar” –por así decirlo- la pena de muerte y evitar dolores previos a ella, se llega al empleo de la guillotina, inventada por el médico Guillotin como una manera de matar rápidamente y quizás sin dolor. Por lo menos, nadie ha sobrevivido para decir si le dolió o no. Más adelante, se crea la silla eléctrica –no sé cómo se las arreglan cuando se produce un apagón-, luego se pasa a la cámara de gas, y hoy se cuenta con la inyección letal. Todas esas formas de quitar la vida buscan dejar a los verdugos la ilusión de que no fueron tales. En Chile existe el fusilamiento, y de los ocho fusileros que componen el pelotón hay uno que tiene bala a fogueo, para que a todos ellos les quede la ilusión de que les tocó el arma descargada. En el caso de los tres médicos que asesinan mediante inyección letal, sólo uno de ellos utiliza la que verdaderamente contiene el veneno.

Todo ello demuestra que la pena de muerte es intrínsecamente mala, toda vez que se le buscan muchas atenuantes. Porque, ¿qué es nuestra pena de muerte? Es un homicidio calificado, a mansalva, sin lugar a defensa, etcétera. Ésos son los aspectos que llevan paulatinamente a terminar con la pena de muerte.

¿Qué ha ocurrido en Chile? Durante muchos años, múltiples delitos fueron castigados con la pena de muerte. Poco a poco éstos fueron disminuyendo, y nos quedó el parricidio como único delito sancionado con la pena capital. Bajo el nombre de “parricidio” nuestra legislación castigó el uxoricidio -o sea, la muerte causada a la mujer por su marido- y el filicidio. ¿Qué le ocurría a los jueces? El marido que mata a su mujer (o viceversa) normalmente es considerado un enajenado mental que en un momento de celo horroroso comete tal delito. Ello llevaba a los jueces, que no podían bajar la pena, porque era pena única, a inventar –por así decirlo- que la persona estaba loca de celos y, por lo tanto, la absolvían.

Ello me demuestra que la pena de muerte no es la más adecuada.

Luego, se fueron introduciendo modificaciones y, en la actualidad, prácticamente cuesta mucho aplicarla, aun cuando el juez sea partidaria de ella. Porque en la aplicación de las penas hay una norma clave: si el individuo tiene una circunstancia atenuante y carece de agravantes, no se le puede condenar a la pena

máxima, y, viceversa, si tiene agravantes y carece de atenuantes, no se le puede aplicar la pena mínima. Sin embargo, en la actualidad, ante los delitos más graves, que pueden ser castigados con penas de 15 años y un día, presidio perpetuo y muerte, basta que haya una atenuante para que no se aplique la pena capital.

Aun así, me parece preferible eliminar de una vez por todas de nuestra legislación la pena en comento y reemplazarla por la de presidio perpetuo. Respecto de esta última, el hecho de que su duración sea de 40 años o de 30 años, no me gusta. A mi juicio, las penas tienen otro fin: rehabilitar. ¿Quién rehabilita? El presidio. En efecto, el individuo entra a la cárcel como un fenómeno, un monstruo, y es posible que el régimen penitenciario, la atención de visitadoras sociales, la educación que se le da y de la cual carecía, pueda ayudar a recuperarlo. Por eso, es útil también eliminar la pena capital.

La pena de muerte no recupera nunca más al delincuente. No rehabilita, castiga. Por lo tanto, hay que aplicar las penas lógicas, las que tienen como fin castigar, pero, además, rehabilitar y, por último, devolver a la sociedad a una persona recuperada.

Por lo expuesto, voy a votar a favor de la eliminación de la pena de muerte.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Ha llegado la hora de término del Orden del Día.

VI.- INCIDENTES

PETICIONES DE OFICIOS

El señor HOFFMANN (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 Agricultura, sobre SITUACIÓN DE PARCELEROS CORA DEUDORES DEL FISCO.

Del señor OMINAMI:

Al señor Ministro de Obras Públicas, en cuanto a EVALUACIONES SOBRE MATERIALIZACIÓN DE PROGRAMA DE INVERSIONES EN ESVAL S.A. (QUINTA REGIÓN).

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En Incidentes, el primer turno corresponde al Comité Institucionales 1.

Ofrezco la palabra.

El señor LAGOS.- Señor Presidente, dicho Comité me cedió su tiempo.

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

INEFICACIA DE INCENTIVOS PARA DESARROLLO DE PRIMERA REGIÓN. OFICIO

El señor LAGOS.- Señor Presidente, en esta oportunidad debo referirme a un problema que se viene arrastrando desde hace bastante tiempo y que afecta a los habitantes de la Primera Región, quienes sufren la pérdida de eficacia de incentivos establecidos para el desarrollo de ésta, los que, debido a su falta de actualización, han llegado a transformarse en un verdadero obstáculo para ello y un factor de discriminación con los habitantes del resto del país.

Me refiero al bajo monto del valor tope vigente para la importación de vehículos -alejado completamente de la realidad- y a la discriminación que aqueja a quienes han importado vehículos a la Zona de Extensión, a los que no se les aplica el sistema de libre disposición del que, transcurridos cinco años desde la importación, gozan los habitantes del resto del país.

Los decretos de Hacienda números 1.384, de 1975, y 966, de 1976, fijaron el listado de mercancías que no podían ingresar liberadas de derechos a las Zonas Francas de Extensión, determinando que, en el caso de los automóviles, el tope es de 3 mil quinientos dólares FOB, excluidos accesorios opcionales por quinientos dólares.

El decreto de Economía N° 394, de 1977, mantuvo el tope del valor para los vehículos que se importen a las Zonas Francas de Extensión, y el decreto de

Economía N° 695, de 1979, precisó que el tope del valor FOB no rige respecto de vehículos similares a station wagons, tales como suburbanos, blazer, bronco, kleinbus, kombibus, etcétera.

Por su parte, el decreto de Economía N° 102, de 1980, estableció la correspondencia de valores fijados anualmente para los incisos 12° y 23° del artículo 35 de la ley N° 13.039 y los valores que rigen en la importación de automóviles y station wagon de Zona Franca a Zona Franca de Extensión.

Los valores establecidos como tope para la importación de estos vehículos bajo el régimen de franquicias son actualizados anualmente mediante decreto del Ministerio de Hacienda, en conformidad al artículo 1°, número 4, del decreto ley N° 2.976, de 1979.

En definitiva, **el sistema vigente para esta franquicia establece un tope de 9 mil 513 dólares** al valor de los automóviles que es posible importar bajo el régimen excepcional. Este tope, que si bien en su momento estuvo adecuado a la realidad y sirvió a los fines para los que fue concebida la franquicia, ha tenido una actualización muy lenta y con retraso, en la que no se han considerado las alzas de valores del mercado internacional, principalmente producto de la incorporación de nuevas tecnologías y de los modernos sistemas de seguridad. De considerarse los factores indicados, **el valor tope debería actualmente ascender a lo menos a 15 mil dólares.**

Esta situación ha traído como consecuencia que la finalidad perseguida por la franquicia se ha desvirtuado y, en definitiva, comience a jugar en contra de la Región, ya que ésta debe sufrir la alta contaminación de vehículos antiguos y absorber todos los demás costos producto del grave deterioro de su parque automotriz.

A lo expresado, se suma la situación creada por las normas que regulan la internación al resto del país de los vehículos importados a la Primera Región liberados de derechos, en virtud del tiempo transcurrido, a las que no pueden acogerse los vehículos importados a la zona de extensión.

En efecto, existe una gran cantidad de vehículos que se importan a la Zona de Extensión de la Primera Región para sus habitantes, los que nunca harán uso de las franquicias otorgadas a quienes se trasladan al resto del país, por haberse

establecido definitivamente en la Región. Dichas personas no pueden renovar sus vehículos, por cuanto, para ello, deben previamente enajenar el adquirido con anterioridad, lo que en la práctica resulta imposible dada la edad de los vehículos y el mercado regional de autos usados, que es extremadamente reducido.

Ello contrasta con la situación privilegiada de quienes vienen de otras regiones del país por dos o cinco años, pues, a su regreso, se les permite llevar un vehículo liberado de derechos, lo que, además, no contribuye a fomentar la radicación de personas en la Región, sino que favorece su residencia temporal.

Lo expresado es producto de las normas establecidas en el artículo 101 de la Ordenanza de Aduanas, que dispone: “Las mercancías que hayan sido importadas con exención total o parcial de gravámenes cuya franquicia no tenga un sistema especial de desafectación más favorable, quedarán a libre disposición de sus dueños, sin pago de gravámenes, por el solo ministerio de la ley, una vez transcurridos cinco años desde la fecha de su importación, salvo que se trate de mercadería importadas por las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile, en que este plazo será de tres años”. La norma añade:

“Sin embargo, aun antes del vencimiento de este plazo, el Director Nacional autorizará la libre disposición a los interesados, previo pago de la diferencia de los gravámenes e impuestos que exista entre los efectivamente pagados al momento de su importación y los vigentes a la fecha de aceptación a trámite de la solicitud de libre disposición”. Luego agrega:

“Para los efectos de este pago, se estará al valor aduanero que tenían dichas mercancías a la fecha de su importación bajo franquicia y a los gravámenes vigentes a la fecha de su desafectación.”.

En su inciso final precisa lo siguiente:

“El sistema de libre disposición prevista en este artículo no regirá para las mercancías importadas a la zona franca de extensión o importadas de acuerdo a las disposiciones del decreto ley N° 1.980, de 1977.”.

En consecuencia, este mecanismo de libre disposición rige para todos sus efectos en el resto del país, sin aplicarse únicamente a la Zona Franca de Extensión, lo que en la actualidad representa una discriminación que carece de toda justificación.

Por las consideraciones expresadas, y a fin de que la Primera Región pueda recuperar la vigencia real y efectiva de las franquicias establecidas para sus residentes respecto de la importación de vehículos, las que en la práctica han quedado completamente desvirtuadas en cuanto a las finalidades para las que fueron establecidas, solicito que se oficie, en mi nombre, a Su Excelencia el Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, a fin de que disponga la actualización, en una suma real, del tope del precio establecido para los automóviles importados bajo franquicia.

En efecto, debe recordarse que la creación de la Zona Franca de Iquique en 1975, estuvo inserta en un proyecto geopolítico destinado a potenciar la Región de Tarapacá, con el objeto de que pudiese estar en condiciones de asumir exitosamente el rol que le corresponde por su especial posición, como zona extrema y fronteriza de nuestro país y eje de una región del continente. Dentro de los factores que harían posible este propósito, se hacía necesario enfrentar el estado de postración en que se encontraba la Región y abrir nuevas oportunidades para sus habitantes; establecer incentivos para mantener y, en lo posible, aumentar la población de la zona; mejorar la calidad de vida de los antiguos y nuevos habitantes; crear condiciones para el desarrollo de actividades productivas; abrir oportunidades culturales y otros elementos que, en sus años de aplicación, hicieron posible el mejoramiento general que actualmente puede exhibir la Región, aun cuando queda mucho camino por recorrer y existe un gran déficit en diversas áreas.

Por ello, dentro de las herramientas que se incluyeron en el diseño de la Zona Franca de Iquique, de sus zonas de extensión y de los posteriores perfeccionamientos que se han introducido al régimen tributario de excepción que las rige, se consultó la creación de incentivos para que sus residentes permanecieran en ella y para que acudieran a radicarse profesionales, trabajadores calificados, funcionarios públicos y otras personas que representaran un aporte para el desarrollo de la zona. Con dicha finalidad, se permitió la importación de un automóvil para uso particular, con exenciones tributarias, lo cual significó un mejoramiento en la vida de quienes hacían patria en la Región y un aliciente para los que allí se radicaran.

Por esa razón, los decretos de Hacienda N°s. 1.384, de 1975, y 966, de 1976, fijaron el listado de mercancías que no podían ingresar liberadas de derechos a las Zonas Francas de Extensión.

En consecuencia, solicito que se aumente el tope del precio de vehículos importados bajo franquicia, dictando el correspondiente decreto del Ministerio de Hacienda, para los efectos del artículo 21 del decreto supremo N° 341, de 1977, disponiendo que se eleve dicho beneficio de 9 mil 513 dólares a 15 mil dólares.

Asimismo, pido al Primer Mandatario que, a la brevedad, disponga el envío al Congreso Nacional de un proyecto destinado a derogar el inciso final del artículo 101 de la Ordenanza de Aduanas, contenida en el decreto con fuerza de ley No 2, de 1997, del Ministerio de Hacienda, que excluye a las mercancías importadas a la zona franca de extensión del régimen de desafectación que, una vez transcurrido un tiempo prudente desde su importación, afecta a las internadas al resto del país.

Dicha medida ayudará a solucionar problemas que nuestra Región arrastra desde hace tiempo, haciendo justicia a quienes han decidido establecerse en ella para contribuir con su inteligencia, esfuerzo y trabajo al desarrollo del extremo norte de nuestra patria.

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

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Al Comité Renovación Nacional e Independiente le restan tres minutos.

Tiene la palabra el Honorable señor Horvath.

PROBLEMAS POR CONCESIONES ACUÍCOLAS EN UNDÉCIMA REGIÓN. OFICIOS

El señor HORVATH.- Señor Presidente, deseo informar sobre los problemas que han entorpecido la ocupación armónica del litoral de la zona austral.

La Región de Aisén cuenta con más de cinco mil kilómetros de costa, dado su número de islas, fiordos y canales. Es decir, su extensión es mayor que la costa de nuestro país desde Arica hasta el Cabo de Hornos. Esto se presta

maravillosamente para desarrollar actividades turísticas, construir marinas, realizar pesca artesanal, practicar la navegación y dedicarse a la acuicultura.

En particular, respecto del potencial acuícola, se han ido generando obstáculos para su instalación en algunos sectores donde otras opciones se hacen prácticamente incompatibles. Es el caso, por ejemplo, de la entrega de diversas concesiones de acuicultura en la bahía del puerto Puyuhuapi y en el puerto Raúl Marín Balmaceda.

En el primero de ellos, hay una marina que entrega servicios a los yates y a la actividad turística. Existe gran cantidad de proyectos turísticos, con hoteles, residenciales, resorts, sectores de pesca, en fin. Además, hay un puerto pesquero artesanal para pesca, para la explotación de recursos bentónicos y el manejo de algas.

Entonces, el que en este mismo lugar se dé una concesión de acuicultura rompe el esquema planteado en la legislación y hace incompatible tales actividades. Ello, aparte el problema que presenta la bahía que, por estar cerrada por el paso Galvarino y sujeta, por lo tanto, a menos renovación de agua, puede contaminarse con bastante facilidad.

Por ello, solicito oficiar a las Subsecretarías de Pesca y de Marina, para que se nos proporcionen los antecedentes que permitan informarnos cómo se definieron, con acuerdo con la Ley General de Pesca y Acuicultura, las áreas aptas para la acuicultura, y por qué se estarían entregando concesiones incompatibles con estos otros proyectos alternativos.

La misma situación se plantea en el área de puerto Raúl Marín Balmaceda, donde se estarían entregando concesiones de acuicultura prácticamente aledañas a la comunidad, que es donde se desarrollan actividades de turismo, pesca artesanal, extracción de algas y, también, de mariscos. Además, hay un sector muy estrecho para la navegación marítima.

Los datos objetivos acerca de la zona austral, en particular de la Región de Aisén, respaldan la factibilidad de gran cantidad de instalaciones para la acuicultura, compatibles con las actividades que he señalado. De modo que el entregar concesiones en áreas conflictivas generará un freno a una actividad tan promisoriosa, que este año está llegando a los mil millones de dólares en

exportaciones y cuyo pronóstico de crecimiento, para el 2010, es de tres mil millones.

En este sentido, hay que definir una mejor política y aplicación de la legislación en cuanto al ordenamiento territorial del borde costero.

Por ello, junto con los dos hechos puntuales mencionados, y con el objeto de hacer compatibles todas estas actividades, pido también a las Subsecretarías de Pesca y de Marina (y a los Ministerios de los cuales dependen, esto es, el de Economía y el de Defensa Nacional) que nos detallen todas las concesiones solicitadas en el área y la forma cómo se hallan reguladas, de acuerdo con las áreas aptas para la acuicultura, a fin de evaluar el real potencial que posee esta región y así definir las otras opciones de uso del borde costero.

He dicho.

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

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Por haberse cumplido su objeto, se levanta la sesión.

--Se levantó a las 18:47.

Oswaldo Palominos Tolosa,
Jefe de la Redacción
subrogante

A N E X O S

SECRETARÍA DEL SENADO

LEGISLATURA ORDINARIA

A C T A S A P R O B A D A S

SESION 23ª, ORDINARIA, EN 12 DE SEPTIEMBRE DE 2000

Presidencia del titular del Senado, H. Senador señor Zaldívar (don Andrés).

Asisten los HH. Senadores señoras Frei (doña Carmen) y Matthei y señores Aburto, Boeninger, Bombal, Canessa, Cantero, Cordero, Chadwick, Díez, Fernández, Foxley, Frei (don Eduardo), Gazmuri, Hamilton, Horvath, Lagos, Larraín, Lavandero, Martínez, Matta, Moreno, Muñoz, Novoa, Núñez, Ominami, Páez, Parra, Pérez, Pizarro, Prat, Ríos, Romero, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Sabag, Stange, Urenda, Vega, Viera-Gallo, Zaldívar (don Adolfo) y Zurita.

Actúan de Secretarios (S) del Senado, los señores Carlos Hoffmann Contreras y Sergio Sepúlveda Gumucio.

ACTAS

Se da por aprobada el acta de la sesión 20ª, ordinaria, de 30 de agosto del presente año, que no ha sido observada.

Las actas de las sesiones 21ª, ordinaria, en sus partes pública y secreta, y 22ª, ordinaria, de 5 y 6 del mes en curso, respectivamente, se encuentran en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

CUENTA

Mensajes

Oficios

De la H. Cámara de Diputados, con el que comunica que ha dado su aprobación al proyecto de ley que modifica el Código Penal para proteger la seguridad de los voluntarios de los Cuerpos de Bomberos en actos de servicio. (Boletín N° 2.471-06).

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

De la Excma. Corte Suprema, con el que emite su opinión acerca del proyecto de ley que deroga la pena de muerte. (Boletín N° 2.367-07).

-- Se toma conocimiento, y se manda agregar el documento a sus antecedentes.

Dos del señor Ministro del Interior:

Con el primero, contesta un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Horvath, referido al apoyo que el Estado debe proporcionar a la comunidad de Vodudahue.

Con el segundo, responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Horvath, relativo a las condiciones en que se encuentra la barcaza Pilchero y la conveniencia de destinar una segunda barcaza para los servicios de transporte en el Lago General Carrera.

Cuatro de la señora Ministro de Educación:

Con el primero, contesta un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Muñoz Barra, referido a la factibilidad de hacer

extensivo el pago de la asignación de zona a los funcionarios no docentes de los establecimientos de enseñanza técnico profesional de la provincia que indica.

Con el segundo, responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Moreno, relativo a la construcción de la escuela F-158 de la localidad de Plaza Pencahue, de la comuna de San Vicente de Tagua-Tagua.

Con el tercero, contesta un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Fernández, referido a la ampliación del sistema de crédito universitario para todos los estudiantes de educación superior del país.

Con el cuarto, responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Bombal, relativo a la posibilidad de establecer un mecanismo especial de financiamiento para apoyar la atención educacional de los escolares que presentan autismo.

Dos del señor Ministro de Obras Públicas:

Con el primero, contesta un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Moreno, referido a la pavimentación de la cuesta Quilicura, de la comuna de Las Cabras, VI Región.

Con el segundo, responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Larraín, relativo al puente ubicado en calle 4 Oriente del Barrio Estación de la ciudad de Villa Alegre.

Dos del señor Ministro de Vivienda y Urbanismo:

Con el primero, contesta un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Stange, referido a la posibilidad de dotar de un adecuado sistema de recolección y tratamiento de aguas servidas a la localidad de Carelmapu, X Región.

Con el segundo, responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Lagos, relativo a la necesidad de construir muros de contención en las poblaciones Primeras Piedras Tres y Santa Rosa de Huara Uno y Dos, de la ciudad de Iquique.

Del señor Ministro de Agricultura, con el que contesta un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Horvath, referido a la necesidad de legislar sobre la recuperación y manejo del bosque nativo.

De la señora Subsecretaria de Hacienda, con el que responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Muñoz Barra, relativo a la factibilidad de hacer extensivo el pago de la asignación de zona a los funcionarios no docentes de los establecimientos de enseñanza técnico profesional de la provincia que indica.

Dos del señor Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción:

Con el primero, contesta un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Fernández, referido a la situación que afecta al sector ganadero de la comuna Torres del Paine, XII Región.

Con el segundo, informa que ha remitido a la Comisión Nacional de Energía, por ser materia de su competencia, un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Horvath, relativo a los problemas que en materia de energía eléctrica enfrenta la XI Región.

Del señor Director de Vialidad, con el que contesta un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Horvath, referido a la reconstrucción de la pasarela peatonal El Oeste, sobre el río Frío, X Región.

De la Dirección General de Carabineros de Chile, con el que responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Hamilton, relativo al aumento de dotación y elevación de categoría del Retén Cabo 1ro. Juan Carlos Silva Toro, de la ciudad de Valparaíso.

Del señor Alcalde de la I. Municipalidad de Arica, con el que contesta un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Lagos, referido a los micro vertederos cercanos al vertedero municipal de la ciudad.

Dos del señor Presidente del Directorio de la Empresa de Servicios Sanitarios de Tarapacá S.A., con los que responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Lagos, relativo a estudio de prorrogas en los plazos de pago de los consumos de agua potable y alcantarillado.

-- Quedan a disposición de los señores Senadores.

Informes

Informe Complementario de la Comisión de Trabajo y Previsión Social recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el decreto ley N° 3.500, de 1980, en lo relativo al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de rentas vitalicias. (Boletín N° 1.148-05).

De la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, recaído en el proyecto de ley que introduce diversas modificaciones a la ley N° 18.290, en materia de tránsito terrestre. (Boletín N° 999-15).

Uno de la Comisión de Hacienda y otro, de la Comisión de Relaciones Exteriores, recaídos en el proyecto de acuerdo que aprueba el Convenio del Programa Cooperativo para el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria y el Convenio de Administración de dicho programa cooperativo, suscritos en Cartagena de Indias, Colombia, el 15 de marzo de 1998. (Boletín N° 2.449-10).

-- Quedan para tabla.

De la Comisión Revisora de Cuentas, por el cual se comunica que ha aprobado las Cuentas de la Tesorería del Senado, correspondientes al año 1999.

Asimismo, se ha recibido la síntesis de las Cuentas de la Tesorería del Senado correspondientes al mismo período, aprobadas por la Comisión de Régimen Interior.

--Se toma conocimiento y se manda publicar la síntesis en el Diario Oficial, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 54

de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en cumplimiento del Acuerdo del Senado sobre Formulación, Ejecución y Revisión del Presupuesto de la Corporación de 2 de julio de 1991.

Mociones

De los HH. Senadores señores Canessa, Cantero, Horvath, Moreno y Núñez, con la que inician un proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en lo relativo a la provisión de vacantes de concejales independientes. (Boletín N° 2.586-06).

-- Pasa a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

Del H. Senador señor Zaldívar (don Andrés), con la que inicia un proyecto de acuerdo que modifica el Reglamento del Personal del Senado, con el objeto de que los funcionarios que indica efectúen declaración de intereses. (Boletín N° S 516-09).

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

ACUERDOS DE COMITÉS

El señor Secretario informa que los Comités, en sesión de hoy, han adoptado los siguientes acuerdos, que la Sala, unánimemente, ratifica:

1.- Tratar en el primer lugar del Orden del Día de la sesión de hoy, el proyecto de acuerdo que aprueba el Convenio del Programa Cooperativo para el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria y el Convenio de Administración de dicho programa cooperativo, suscritos en Cartagena de Indias, Colombia, el 15 de marzo de 1998, con informes de las Comisiones de Hacienda y de Relaciones Exteriores. (Boletín N° 2.449-10);

2.- Colocar en tabla, en la primera semana de octubre el proyecto de ley que modifica el decreto ley N° 3.500, de 1980, estableciendo normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de rentas vitalicias, con informe complementario de la Comisión de Trabajo y Previsión Social. (Boletín N° 1.148-05);

3.- Fijar plazo para presentar indicaciones hasta las 12:00 horas del martes 10 de octubre próximo, en lugar del lunes 9 de octubre, a los siguientes proyectos de ley:

a) El que modifica la ley N° 18.290, de tránsito, en lo relativo a la obtención de las licencias de conducir. (Boletín N° 2.504-15).

b) El que autoriza a las municipalidades para otorgar prestaciones de bienestar a sus funcionarios. (Boletín N° 2.566-06), y

4.- Proponer a la Sala que la Comisión Especial Mixta encargada del estudio del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2001 sea integrada de la siguiente forma: por el Comité Demócrata Cristiano, los HH. Senadores señores Foxley, Matta, Páez y Sabag; por el Comité Unión Demócrata Independiente e Independientes, los HH. Senadores señora Matthei y señores Novoa y Urenda; por el Comité Renovación Nacional e Independiente, los HH. Senadores Díez y Prat; por el Comité Institucionales 1, el H. Senador señor Cordero; por el Comité Partido Socialista, el H. Senador señor Ominami; por el Comité Institucionales 2, el H. Senador señor Boeninger, y por el Comité Partido Por la Democracia, el H. Senador señor Muñoz Barra.

RECIBIMIENTO DE LA EXCMA PRESIDENTA
DEL PARLAMENTO SUECO, SEÑORA BIRGITTA DAHL, Y DE LA DELEGACION
PARLAMENTARIA QUE LA ACOMPAÑA.

El señor Presidente anuncia que el Senado recibirá a la Excma. Presidenta del Parlamento Sueco, doña Birgitta Dahl, quien

ingresa a la Sala junto con una delegación del Parlamento de Suecia.

A continuación, hace uso de la palabra el señor Presidente del Senado y, luego, en nombre de la Corporación, procede a condecorar a la señora Dahl con la Orden al Mérito del Senado de la República de Chile.

Finalmente, hace uso de la palabra la señora Presidente del Parlamento Sueco.

Se suspende la sesión por unos instantes.

Se reanuda la sesión.

A continuación, el señor Presidente propone a la Sala ocuparse del nombramiento del nuevo Prosecretario y Tesorero del Senado.

Así se acuerda.

ELECCIÓN DE NUEVO PROSECRETARIO
Y TESORERO DEL SENADO

El señor Presidente anuncia que corresponde ocuparse del nombramiento del nuevo Prosecretario y Tesorero del Senado.

Sobre el particular, señala que la Comisión de Régimen Interior acordó proponer al Senado designar como nuevo Prosecretario y Tesorero de la Corporación, a partir del 1° de octubre de 2000, al actual Secretario de Comisiones, don Sergio Sepúlveda Gumucio.

En votación, unánimemente se aprueba la proposición y se elige al señor Sergio Sepúlveda Gumucio como nuevo Prosecretario y

Tesorero de la Corporación, a partir de la fecha indicada, dejándose constancia, para los fines reglamentarios correspondientes, que concurrieron con su voto favorable 34 HH. Senadores, de un total 46 en ejercicio.

Queda terminado este asunto.

ORDEN DEL DIA

Proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación del Convenio del Programa Cooperativo para el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria y el Convenio de Administración de dicho Programa Cooperativo, suscritos en Cartagena de Indias, Colombia, el 15 de marzo de 1998, con informes de las Comisiones de Hacienda y de Relaciones Exteriores.

El señor Presidente anuncia que, de acuerdo a lo acordado por los Comités, corresponde ocuparse del proyecto de acuerdo de la referencia.

El señor Secretario señala que se trata del proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación del Convenio del Programa Cooperativo para el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria y el Convenio de Administración de dicho Programa Cooperativo, suscritos en Cartagena de Indias, Colombia, el 15 de marzo de 1998, con informes de las Comisiones de Hacienda y de Relaciones Exteriores.

Asimismo, indica que la Comisión de Hacienda, por tratarse de un proyecto que consta de un artículo único y de conformidad a lo establecido en el artículo 127 del Reglamento de

la Corporación, propone a la Sala discutir la iniciativa en general y en particular, a la vez.

Asimismo, por las consideraciones contenidas en su informe, la mencionada Comisión, por la unanimidad de sus miembros, HH. Senadores señora Matthei y señores Boeninger, Ominami, Prat y Sabag, propone al Senado aprobar el proyecto de acuerdo en los mismos términos en que lo hizo la H. Cámara de Diputados, cuyo tenor es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO:

"Artículo único.- Apruébanse el "Convenio del Programa Cooperativo para el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria"; su anexo I, relativo a participantes y contribuciones; su anexo II, que contiene el "Convenio de Administración del Programa Cooperativo para el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria", y los apéndices "A" y "B" de este Convenio, suscritos el 15 de marzo de 1998, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, por Chile, Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)-Canadá y el Banco Interamericano de Desarrollo.".

- - -

Finalmente, el señor Secretario señala que, por su parte, la Comisión de Relaciones Exteriores, por la unanimidad de sus miembros, HH. Senadores señores Bombal, Gazmuri, Martínez, Romero y Valdés, propone a la Sala aprobar el asunto en los mismos términos en que lo hizo la Comisión de Hacienda.

En discusión general y particular, hace uso de la palabra el H. Senador señor Romero.

Cerrado el debate y puesto en votación, no habiendo oposición, unánimemente se aprueba en general y en particular, a la vez.

Queda terminada la discusión de este asunto.

El texto despachado por el Senado es el anteriormente transcrito.

Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica requisito de estudios para obtener licencias de conducir, establecido en la ley N° 18.290, con informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.

El señor Presidente anuncia que corresponde ocuparse del proyecto de ley de la referencia.

El señor Secretario señala que se trata del proyecto de ley, iniciado en moción del H. Senador señor Horvath, en primer trámite constitucional, que modifica requisito de estudios para obtener licencias de conducir, establecido en la ley N° 18.290, con informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.

Asimismo, indica que la Comisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de esta Corporación, acordó proponer a la Sala discutir este proyecto de ley en general y particular, a la vez, por estar estructurado como artículo único.

Finalmente señala que, por las consideraciones contenidas en su informe, la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, por la unanimidad de sus miembros presentes, HH. Senadores señores Cordero, Fernández, Lagos y Pizarro, propone al Senado aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Agrégase, como inciso final del artículo 13 de la ley N° 18.290, modificada por la ley N° 19.495, el siguiente:

"El requisito especial de ser egresado de enseñanza básica, exigido para obtener las licencias profesionales, Clase A; y no profesionales, Clase B y C, se entenderá cumplido por el examen de equivalencia de estudios para fines laborales establecido en el Título VI del Decreto N° 62, de 1983, del Ministerio de Educación Pública."."

- - -

En discusión general y particular, hacen uso de la palabra los HH. Senadores señores Lagos, Muñoz Barra, Horvath, y Sabag.

Cerrado el debate y puesto en votación, no habiendo oposición, unánimemente se aprueba en general y en particular, a la vez.

Queda terminada la discusión de este asunto.

El texto despachado por el Senado es el anteriormente transcrito.

INCIDENTES

El señor Secretario informa que los señores Senadores que a continuación se señalan, han solicitado se dirijan, en sus nombres, los siguientes oficios:

--Del H. Senador señor Fernández:

Al señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, en lo relativo a deudas por derechos de aseo domiciliario en la XII Región.

--Del H. Senador señor Horvath:

A los señores Ministros de Hacienda y de Educación, en cuanto a la asignación de zona para funcionarios no docentes de establecimientos educacionales de zonas aisladas.

--Del H. Senador señor Lagos:

A la señora Ministra de Relaciones Exteriores, en relación al fallecimiento de un ciudadano chileno en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia;

A la señora Ministra de Salud y al señor Intendente Regional de Tarapacá, referido a la alarma pública que ha ocasionado el aumento de casos de meningitis en Iquique, y

--Del H. Senador señor Moreno:

Al señor Ministro de Obras Públicas, en cuanto a la posibilidad de dotar de agua potable al sector Las Bombas de Licancheu, de la comuna de Navidad, VI Región.

El señor Presidente anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre de los señalados señores Senadores, en conformidad al Reglamento del Senado.

Se deja constancia de que ningún Comité hizo uso de su tiempo en la Hora de Incidentes de esta sesión.

Se levanta la sesión.

CARLOS HOFFMANN CONTRERAS
Secretario (S) del Senado

SESION 24ª, ESPECIAL, EN 13 DE SEPTIEMBRE DE 2000

Presidencia del titular del Senado, H. Senador señor Zaldívar (don Andrés), Presidente, y del H. Senador señor Páez, Presidente accidental.

Asisten los HH. Senadores señora Matthei y señores Aburto, Boeninger, Bombal, Canessa, Cantero, Cordero, Chadwick, Díez, Fernández, Foxley, Frei (don Eduardo), Gazmuri, Hamilton, Horvath, Larraín, Lavandero, Martínez, Matta, Moreno, Muñoz, Novoa, Ominami, Parra, Prat, Ríos, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Sabag, Stange, Urenda, Vega, Viera-Gallo, Zaldívar (don Adolfo) y Zurita.

Asisten, asimismo, los señores Consejeros del Banco Central señora María Elena Ovalle y señores Carlos Massad (Presidente), Jorge Marshall (Vicepresidente), Pablo Piñera y Enrique Desormaux.

Actúan de Secretarios (S) del Senado, los señores Carlos Hoffmann Contreras y Sergio Sepúlveda Gumucio.

ACTAS

Se dan por aprobadas las actas de las sesiones 21ª, ordinaria, en sus partes pública y secreta, y 22ª, ordinaria, de 5 y 6 de septiembre del año en curso, respectivamente, que no han sido observadas.

CUENTA

Oficio

Del señor Ministro de Obras Públicas, con el que contesta otro enviado en nombre del H. Senador señor Stange, relativo a las reducciones presupuestarias de la Secretaría de Estado a su cargo que pudieran afectar obras en ejecución, o proyectadas para el presente año, en la X Región.

-- Queda a disposición de los señores Senadores.

- - -

Durante la sesión se agregan a la Cuenta los siguientes asuntos:

1) Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que convoca a Legislatura Extraordinaria de Sesiones al Congreso Nacional, a partir del día 3 de octubre del año en curso, a fin de ocuparse de los asuntos legislativos y tratados internacionales que a esta fecha se encuentran en tramitación ante él.

--Se toma conocimiento.

2). Proyecto de Acuerdo, de diversos señores Senadores, que condena y rechaza la violencia terrorista de la ETA. (Boletín N° S 517-12).

--La Sala, por unanimidad, acuerda tratarlo durante la presente sesión.

El señor Presidente comunica que, por acuerdo unánime de Comités, se ha dejado sin efecto la sesión ordinaria que correspondía celebrar hoy a las 16 horas.

A continuación, el H. Senador señor Horvath solicita al señor Presidente que recabe el acuerdo de la Sala para que se

remitan los oficios cuyo envío sea solicitado por los HH. Senadores.

Consultado el parecer del Senado, así se acuerda.

Por su parte, el H. Senador señor Ominami hace presente a los HH. Senadores que la Comisión Especial Mixta de Presupuestos está citada para hoy a las 15 horas, a fin de proceder a su constitución.

El señor Presidente recaba el acuerdo de los HH. Senadores para autorizar el ingreso a la Sala de Sesiones del señor asistente del Banco Central, don Enrique Orellana.

Así se acuerda.

ORDEN DEL DIA

El señor Presidente anuncia que esta sesión especial ha sido citada a fin de que el Consejo del Banco Central de Chile, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, presente al Senado la evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso, así como el informe del año calendario siguiente.

A continuación, hace uso de la palabra el señor Presidente del Banco Central.

Luego, hacen uso de la palabra los HH. Senadores señores Lavandero, Novoa, Foxley, Ominami, Prat y Moreno.

El señor Presidente propone a la Sala prorrogar la sesión hasta las 14 horas.

Así se acuerda.

Asimismo, propone que los HH. Senadores inscritos intervengan por seis minutos cada uno, a fin de que todos alcancen a hacer uso de la palabra.

Así se acuerda.

A continuación, hacen uso de la palabra los HH. Senadores señores Viera-Gallo y Sabag, señora Matthei y señores Díez y Boeninger.

Enseguida, el señor Presidente recaba el acuerdo de la Sala para que sea reemplazado en la Mesa, a partir de las 13:35 horas, por el H. Senador señor Páez, en calidad de Presidente accidental.

Así se acuerda.

A continuación, hacen uso de la palabra el H. Senador señor Martínez y el señor Presidente del Banco Central.

Según el acuerdo adoptado precedentemente, el H. Senador señor Páez pasa a presidir la sesión, en calidad de Presidente accidental.

Finalmente, hacen uso de la palabra los HH. Senadores señores Horvath, Lavandero, Foxley y Ríos, y el señor Presidente del Banco Central.

Proyecto de acuerdo, de diversos señores Senadores, que
condena y rechaza la
violencia terrorista del grupo ETA

Durante el curso de la sesión, el señor Presidente anuncia que ha llegado a la Mesa un proyecto de acuerdo, de los HH. Senadores señora Matthei y señores Aburto, Boeninger, Canessa, Cordero, Díez, Fernández, Foxley, Frei (don Eduardo), Gazmuri, Hamilton, Horvath, Larraín, Lavandero, Martínez, Matta, Moreno, Muñoz Barra, Ominami, Páez, Parra, Ríos, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Sabag, Stange, Urenda, Vega, Viera-Gallo, Zaldívar (don Andrés) y Zurita, que condena y rechaza la violencia terrorista del grupo ETA.

Sobre el particular, recaba el acuerdo unánime de la Sala de tratarlo de inmediato.

Así se acuerda.

En votación, no habiendo oposición, es aprobado por unanimidad.

El texto despachado por el Senado es el siguiente:

"PROYECTO DE ACUERDO

Considerando:

Que, permanentemente la opinión pública internacional se ve conmovida por los actos de violencia sistemática realizados por el movimiento separatista vasco "ETA", en perjuicio de personas inocentes y de individuos destacados de la comunidad española;

Que, dicha violencia constituye una violación flagrante contra los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, cualquiera sea el lugar en que esto ocurra o el fundamento ideológico que la inspire;

Que, estos hechos merecen la condena internacional, no sólo en razón de las consideraciones anteriores, sino por la cobardía y la atrocidad con que esos actos se planifican y ejecutan;

Que, el actuar desenfrenado e irresponsable de grupos terroristas como la "ETA", afecta el prestigio de toda una nación y que en este caso, involucra a millones de vascos que no obstante encontrarse fuera de Euskalerría, mantienen vivas sus raíces originarias;

Que, a mayor abundamiento, el desarrollo de esta violencia provoca un creciente repudio del pueblo español -lo que se ha visto demostrado por las múltiples y pacíficas manifestaciones de rechazo a esa violencia criminal- que sólo demanda una acción decidida del estado español y del mundo entero para sancionar eficaz y ejemplarmente a sus responsables;

Que esta es la oportunidad para no dejar pasar el artero asesinato de Juan María Jáuregui Apalatequi, que habiéndose avicinado en ésta, su segunda patria, dejó una huella imperecedera de su acción incansable, de respeto hacia sus semejantes y a la institucionalidad del país que él eligió para el desarrollo de sus actividades profesionales.

EL SENADO ACUERDA:

1.- Condenar y rechazar el uso de la violencia como una forma de alcanzar el poder político por parte de la "ETA", y

2.- Solidarizar con las familias de las víctimas y con la comunidad vasca y el pueblo español, así como con sus autoridades, tan gravemente ofendidos con estas deleznable acciones."

- - -

Queda terminado este asunto.

PETICIONES DE OFICIOS

El señor Secretario informa que el H. Senador señor Horvath ha solicitado que se dirijan, en su nombre, los siguientes oficios:

1) A la señora Intendente de la XI Región, y a los señores Ministros del Interior y de Vivienda y Urbanismo, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, y Gobernador de Coyhaique, relativo a las soluciones habitacionales transitorias adoptadas por razones sociales en Coyhaique, XI Región, y

2) A la señora Intendente de la XI Región, a los señores Ministros del Interior y de Agricultura, y Director de ONEMI, y al Gobierno Regional de Aysén, respecto a los problemas que han ocasionado en los animales las nevadas y bajas temperaturas registradas en la XI Región.

El señor Presidente anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del mencionado señor Senador, en conformidad al Reglamento del Senado.

El señor Presidente anuncia que se ha cumplido el objeto de esta sesión.

Se levanta la sesión.

CARLOS HOFFMANN CONTRERAS
Secretario (S) del Senado

D O C U M E N T O S

1

MENSAJE DE SU EXCELENCIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD DE LOS DIRECTORES Y LIMITA LAS INDEMNIZACIONES EN LAS EMPRESAS DEL ESTADO (2593-03)

Honorable Senado:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley destinado a regular un régimen de responsabilidad uniforme para los directores de todas las empresas del Estado y a establecer limitaciones a las indemnizaciones por años de servicio que correspondan a los máximos ejecutivos de dichas empresas.

I. FUNDAMENTO DE LA INICIATIVA

La finalidad del Estado es promover el bien común y atender necesidades públicas de manera regular y continua. Esta finalidad se persigue y obtiene a través de las diversas funciones y mecanismos que concretizan el accionar del aparato estatal y, en particular, de la Administración. Tales mecanismos abarcan desde la función de garantizar el orden público y la seguridad nacional, hasta la actividad propiamente asistencial, incluyendo las acciones de fomento y el desarrollo de actividades empresariales o económicas por parte del Estado o sus organismos, o la participación en ellas. En todas esas funciones y actividades se persigue la finalidad del Estado.

De este modo, mediante la actividad empresarial, cualquiera sea la legislación aplicable a ella, el Estado busca satisfacer un interés público y, en definitiva, propender a la consecución del bien común.

Por ello, el Estado debe velar porque su participación en la actividad empresarial se ajuste estrictamente a los fines de interés público que fundamentan tal participación y a los principios esenciales que orientan la función pública. Este deber de cautelar los intereses generales abarca tanto los aspectos financieros o estrictamente económicos de las referidas empresas, como la transparencia y responsabilidad de las decisiones que adopten sus órganos resolutivos o directorios y las políticas laborales que se implementen en las empresas de su dirección o control.

En esa convicción, el Gobierno que presido está empeñado en establecer las regulaciones que sean necesarias para que la gestión de los personeros que, en representación del Estado, ejercen la dirección y administración de tales empresas, se ajuste a los principios de transparencia e interés general que informan la gestión pública.

Es así como meses atrás, se dictó un Instructivo Presidencial para regular las indemnizaciones por años de servicio, limitando aquellas que correspondan a los altos ejecutivos de las empresas públicas, al mínimo garantizado por nuestra legislación laboral común y privilegiando, paralelamente, la contratación de esos ejecutivos vía concurso público.

Delineadas, de ese modo, las ideas centrales de la política que en esta materia suscribe mi Gobierno, se ha resuelto traducirlas en disposiciones legales, otorgándoles así concreción, generalidad y uniformidad.

En este contexto, respecto del primero de los aspectos enunciados, relativo a la responsabilidad de los directores de empresas públicas, corresponde al Estado propender a un régimen de administración responsable y transparente, en que la toma de decisiones esté informada por criterios objetivos de desarrollo empresarial, de transparencia en la gestión y de compromiso con la finalidad de interés general involucrada en la respectiva actividad empresarial.

En esa misma línea, el régimen de responsabilidad de los directores de empresas públicas o del Estado, mayoritariamente nombrados por el Presidente de la República, debe ser proporcional al ámbito de atribuciones de dirección y administración que los respectivos estatutos legales les asignan. Es decir, a mayor ámbito de atribuciones discrecionales en la gestión y dirección de las empresas, más estricto y objetivo debe ser el régimen de responsabilidad al que sus directivos estén afectos.

De esta forma, se asegura la idoneidad del desempeño de estos personeros y se precave eficazmente cualquier riesgo de desviación de fines o de negligencia en el desempeño de sus cargos.

Con la misma finalidad de determinar claramente las responsabilidades de los representantes del Estado en la dirección de las empresas de su conducción o control, corresponde uniformar el sistema de generación de sus máximos ejecutivos, de modo que gerentes

generales y equivalentes sean nombrados por los respectivos directorios.

En lo que se refiere a las políticas laborales que se implementen en las empresas de dirección o control estatal, mi Gobierno comparte y suscribe en su integridad la iniciativa de los H. Senadores Sres. Rafael Moreno, Hossain Sabag, Mariano Ruiz-Esquide, Jorge Pizarro y Adolfo Zaldívar.

En efecto, como se señala en esa moción parlamentaria, debemos velar por la equidad, justicia, razonabilidad y proporcionalidad de los beneficios que tales empresas otorguen a los ejecutivos y personeros en cuya designación el Estado interviene directa o indirectamente.

Por ello, el presente proyecto de ley asume tanto la fundamentación como el articulado propuesto por los H. Senadores mencionados.

II. OBJETIVOS DEL PROYECTO.

A. PRIMER OBJETIVO: REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LOS DIRECTORES.

La primera de las finalidades del presente proyecto de ley, es uniformar el régimen de responsabilidad aplicable a los directores de las empresas públicas creadas por ley y de aquellas en que el Estado o sus organismos tienen participación mayoritaria.

Para tal efecto, se propone hacer aplicables a todos los directores referidos, las normas de responsabilidad previstas en la Ley N° 18.046, sobre sociedades anónimas.

1. La responsabilidad de los directores en las sociedades anónimas.

En nuestro derecho civil y mercantil, existen diversas normas que establecen la responsabilidad de los administradores de las sociedades de personas y de capital.

Específicamente, en el caso de las Sociedades Anónimas, la Ley N°18.046, se encarga de establecer una serie de normas que contemplan la responsabilidad de los directores de esta clase de sociedades.

Así, es dable citar, entre otros, al artículo 7°, que en su inciso final, hace solidariamente responsables a los directores por los perjuicios que se causen a los accionistas y a terceros por la falta de fidelidad o vigencia de los estatutos y modificaciones que ha sufrido

la sociedad anónima. Por su parte, el artículo 15, a propósito del pago de las acciones, contempla la responsabilidad solidaria de los directores si aceptan un pago distinto al efectivo, en caso de que los estatutos nada digan sobre la materia. En fin, el artículo 54, inciso final hace responsables a los directores que dolosa o culpablemente concurren con su voto favorable a la declaración de reserva de ciertos documentos que se refieran a negociaciones aún pendientes, si se ocasiona perjuicios con dicha declaración.

Ahora bien, la regla general en materia de responsabilidad se encuentra en el artículo 41, el que dispone que "Los directores deberán emplear en el ejercicio de sus funciones el cuidado y diligencia que los hombres emplean ordinariamente en sus propios negocios y responderán solidariamente de los perjuicios causados a la sociedad y a los accionistas por sus actuaciones dolosas o culpables".

En consecuencia, los directores de sociedades anónimas responden de la culpa leve, toda vez que, de acuerdo al artículo 44 del Código Civil, la culpa leve es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios.

Cabe destacar que la Ley de Sociedades Anónimas prohíbe terminantemente que los Estatutos Sociales liberen y, aun, limiten la responsabilidad de los directores. En efecto, señala el inciso segundo del citado artículo 41 que "Es nula toda estipulación del estatuto social y todo acuerdo de la junta de accionistas que tienda a liberar o a limitar la responsabilidad de los directores a que se refiere el inciso anterior".

Asimismo, el inciso final del referido artículo 41 contiene una norma que incide en la aprobación que la junta de accionistas otorga al balance y la memoria de las sociedades anónimas, así como a cualquier otra cuenta o información general, en el sentido que esas aprobaciones no liberan a los directores de la responsabilidad que les corresponda por actos o negocios determinados; ni la aprobación específica de tales actos o negocios exonera a los directores de su responsabilidad, cuando se hubieren celebrado o ejecutado con culpa leve, grave o dolo.

En síntesis, la responsabilidad a que hace referencia el artículo 41 de la Ley de Sociedades Anónimas es la civil, esto es, la pecuniaria y que genera la obligación de resarcir los perjuicios ocasionados; asimismo, es ilimitada, en cuanto responden con todos sus

bienes; y es solidaria, pues se puede requerir el resarcimiento del todo a cualquiera de ellos.

Sin perjuicio de lo anterior, existen causales de exención de responsabilidad, a saber: si no participó de la decisión generadora de la responsabilidad; si no conoció la decisión ilegítima; si, habiendo participado de la deliberación, hizo constar por escrito en el acta de la reunión su protesta y voto en contra de la decisión.

2. La responsabilidad en las empresas del Estado.

Por de pronto, es necesario tener presente que no existe un estatuto único para el caso de las empresas públicas en materia de responsabilidad.

A continuación, primeramente se mencionarán las empresas o sociedades que tienen normas sobre responsabilidad de los directores, sea que se remitan a la Ley N°18.046 o que contengan disposiciones similares a ella. Luego, se señalarán las empresas que no tienen referencia a dicha responsabilidad.

a. Empresas o sociedades que contienen responsabilidad para los Directores.

i. Televisión Nacional de Chile.

La Ley N°19.132 estableció el nuevo estatuto de la empresa Televisión Nacional de Chile.

El artículo 8° contiene una norma similar al analizado artículo 41 de la Ley de Sociedades Anónimas, en materia de responsabilidad de sus directores.

En efecto, dispone la norma que "Los Directores deberán emplear en el ejercicio de sus funciones el cuidado y diligencia que los hombres emplean ordinariamente en sus propios negocios y responderán solidariamente de los perjuicios causados a la Corporación por sus actuaciones dolosas o culpables. La aprobación gubernamental, o de la Superintendencia de Valores y Seguros, o de la Contraloría General de la República, o de cualquier otra autoridad administrativa, cuando ésta proceda, de la memoria y balance, o de cualquier otra cuenta o información general que presente el Directorio, no libera a los Directores de la responsabilidad personal que les corresponda por actos o negocios determinados. La aprobación específica de éstos no los exonera de aquella responsabilidad, si hubiere mediado culpa leve, grave o dolo."

Es decir, en esta empresa, el tema de la responsabilidad de los directores se encuentra acorde con las normas que rigen a las sociedades anónimas en general.

ii. Empresa de Ferrocarriles del Estado.

El DFL N°1, de 1993, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, fija el texto refundido de la Ley Orgánica de la Empresa de Ferrocarriles del Estado.

De acuerdo con el artículo 8°, "Los Directores deberán emplear en el ejercicio de sus funciones el cuidado y diligencia que los hombres emplean ordinariamente en sus propios negocios y responderán solidariamente de los perjuicios causados a la Empresa por sus actuaciones dolosas o culpables. La aprobación gubernamental, o de la Contraloría General de la República, o de cualquier otra autoridad administrativa, cuando ésta proceda, de la memoria y balance, o de cualquier otra cuenta o información general que presente el Directorio, no libera a los Directores de la responsabilidad personal que les corresponda por actos o negocios determinados. La aprobación específica de éstos no los exonera de aquella responsabilidad, si hubiere mediado culpa leve, grave o dolo."

En consecuencia, en el caso de los directores de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, la responsabilidad es similar a la de los directores de Sociedades Anónimas.

iii. Metro S.A.

La ley N°18.772 estableció las normas que transformaron a la Dirección General del Metro en sociedad anónima.

Conforme al artículo 2°, la Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. "se registrará por las normas de las sociedades anónimas abiertas y quedará sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros."

Por tanto, la responsabilidad de los directores se rige por la Ley de Sociedades Anónimas.

iv. CODELCO.

El decreto ley N°1.350, de 1976, creó la Corporación Nacional del Cobre de Chile.

El inciso final del artículo 8° dispone que "A los Directores, al Presidente Ejecutivo y a los Gerentes Generales se les aplicarán las incompatibilidades, inhabilidades,

responsabilidades y prohibiciones que la ley N° 18.046 establece para los directores de las sociedades anónimas".

v. Empresas Sanitarias.

La ley N°18.777 creó las empresas ESVAL S.A. y EMOS S.A.

A su vez, la Ley N°18.885 creó las empresas ESSAT, ESSAN, EMSSAT, ESSCO, ESSEL, ESSAM, ESSBIO, ESSAR, ESSAL, EMSSA y ESMAG.

Todas ellas fueron creadas como sociedades anónimas, sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Se encuentran, por tanto, en materia de responsabilidad de sus directores, adscritas a la Ley N°18.046.

vi. Empresas Portuarias.

La Ley N°19.542 creó diez empresas del Estado, continuadoras legales de la Empresa Portuaria de Chile.

De acuerdo al artículo 30, "Los directores deberán emplear en el ejercicio de sus funciones el cuidado y diligencia que los hombres emplean ordinariamente en sus propios negocios y responderán solidariamente de los perjuicios causados a la empresa por sus actuaciones dolosas o culpables."

Por tanto, se contempla una norma similar al artículo 41 de la Ley sobre Sociedades Anónimas.

vii. Polla Chilena de Beneficencia S.A.

La Ley N°18.851 autorizó la transformación de la Empresa Polla Chilena de Beneficencia en Sociedad Anónima.

De acuerdo al artículo 2°, esta sociedad se rige por las normas de las sociedades anónimas abiertas, quedando sujeta a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.

b. Empresas que no tienen normas sobre responsabilidad de los Directores.

i. Banco del Estado.

El decreto ley N°2.079, de 1977, contiene la ley orgánica del Banco del Estado.

Respecto de las potestades de administración, la estructura del Banco

contempla dos cuerpos colegiados: el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo.

Al Consejo Directivo le corresponde la dirección superior del Banco. Está integrado por siete miembros, seis de los cuales son de la exclusiva confianza del Presidente de la República y uno es representante de los trabajadores. Entre sus funciones están la de señalar la política general del banco; dictar los reglamentos internos; aprobar el sistema de remuneraciones del personal; ejercer la fiscalización y supervigilancia superior del banco; aprobar el balance y memoria anual, entre otras.

No existe una norma general de responsabilidad para los miembros del Consejo Directivo.

Por su parte, al Comité Ejecutivo le corresponde la administración superior del Banco. Está integrado por el Presidente, el Vicepresidente y el Gerente General Ejecutivo.

De acuerdo al artículo 18, el Comité ejerce la administración del Banco bajo su directa responsabilidad, debiendo, en todo caso, ajustar su acción a las disposiciones legales y reglamentarias, a las políticas y normas que impartan las autoridades monetarias, el Consejo y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en uso de sus atribuciones.

Sus miembros, sin perjuicio de las demás sanciones que pudieren afectarles, responden personal y solidariamente con sus bienes de las pérdidas que irroguen al Banco por aquellas operaciones autorizadas, actos efectuados o resoluciones tomadas por el Comité en contravención de las disposiciones legales y demás normas, quedando exentos de esa responsabilidad únicamente los que hubieren hecho constar su voto disidente en el acta de la sesión correspondiente.

Es decir, el Comité Ejecutivo está afecto a una norma de responsabilidad similar al que se aplica a los directores de las Sociedades Anónimas.

En consecuencia, en este caso, es menester incorporar una norma que haga partícipe de dicha responsabilidad a los miembros del Consejo Directivo.

ii. Empresa Nacional de Minería.

No existe en el DFL N°153, de 1960, ninguna norma sobre responsabilidad del directorio.

iii. Empresa Nacional del Petróleo.

El DFL N°1, de 1986, del Ministerio de Minería, fijó el texto refundido de la Ley N°9.618.

En dicho cuerpo legal, no existe norma sobre responsabilidad de los directores.

iv. Empresa de Correos de Chile.

El DFL N°10, de 1981, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, creó la Empresa de Correos de Chile.

En su articulado, no existe ninguna referencia a la responsabilidad del directorio.

De acuerdo a lo anterior, el proyecto plantea la modificación de las leyes o estatutos legales de las cuatro empresas mencionadas, haciendo aplicable a sus directores el régimen de responsabilidad previsto en la ley de sociedades anónimas.

B. SEGUNDO OBJETIVO: NOMBRAMIENTO DE GERENTES GENERALES Y EQUIVALENTES.

Del análisis de los diferentes estatutos legales que rigen a las empresas públicas o de control estatal, se advierte que las modificaciones que se les han introducido en los últimos años, uniforman el sistema de generación de sus máximos ejecutivos, encomendando esa decisión a los respectivos directorios.

No obstante, todavía subsisten casos, como el del Banco del Estado, en que los gerentes generales o equivalentes son nombrados por el Presidente de la República. Esta fórmula no se condice, en la actualidad, con la necesaria flexibilidad que todo directorio requiere para la adecuada gestión empresarial.

El proyecto plantea corregir esta situación, disponiendo que tanto el Gerente General Ejecutivo como el Fiscal del Banco del Estado, sean nombrados por su Consejo Directivo.

C. TERCER OBJETIVO: INDEMNIZACIONES POR AÑOS DE SERVICIO.

En esta materia, el proyecto tiene por finalidad excluir la indemnización por término del contrato o por años de servicio de los gerentes generales o ejecutivos equivalentes, de las empresas públicas o de aquellas en que el Estado tiene participación mayoritaria.

Adicionalmente, propone limitar las indemnizaciones por esos conceptos que correspondan a los ejecutivos de primer nivel o jerarquía de dichas empresas, respetando, en todo caso, los derechos laborales garantizados en el Código del Trabajo.

De este modo, el Estado actualiza su deber de velar porque se concrete la finalidad de bien común y los criterios de transparencia, justicia y proporcionalidad propios de su actividad, en un aspecto de suyo relevante en el desarrollo de actividades empresariales por parte del Estado, como son los beneficios otorgados a los directivos y ejecutivos en cuya designación éste incide de modo determinante.

1. La naturaleza de la indemnización por años de servicio.

Mucho se ha discutido sobre la naturaleza jurídica de las indemnizaciones por despido.

Algunos estiman que se trataría de una "pena o sanción" para el empleador por haber despedido al trabajador, pues habría infringido el contenido ético-jurídico del contrato de trabajo. Esta posición explica satisfactoriamente la naturaleza jurídica de la indemnización cuando ella procede en caso de término injustificado de la relación laboral, pero no cuando ella es por causa justificada.

Otros piensan que la indemnización existe como resarcimiento del daño causado. De acuerdo a esta tesis, la indemnización tiene por objeto resarcir el lucro cesante que sufriría el trabajador a causa del despido. La crítica a esta posición radica en que si el trabajador es ubicado o encuentra trabajo de inmediato, resulta que no hubo daño y no procedería la indemnización o esta carecería de causa.

Una tercera posición ve a la indemnización como una especie de salario diferido o retribución complementaria diferida. Así, al trabajador se le retendría mensualmente una parte de su remuneración con la finalidad de entregársela, como suma global, al término de los servicios. El problema de esta tesis, es que la indemnización que debe pagar el empleador no opera en todo caso, como en aquellas situaciones en que el trabajador ha incurrido en una causal de terminación.

Una cuarta postura, señala que la indemnización es una especie de restitución de la riqueza aportada por el trabajador a la empresa. Esta teoría decae jurídicamente cuando han de pagarse indemnizaciones aún cuando la

empresa atraviase por un periodo de insolvencia económica.

Otra explicación señala que la indemnización es un premio a la permanencia y fidelidad del trabajador, a su laboriosidad. No obstante, en nuestro derecho los trabajadores tienen derecho a la indemnización desde el primer año de trabajo, por lo que no existe un premio a la antigüedad en estricto sentido.

Finalmente, algunos ven en la indemnización una prestación de seguridad social, de cargo empresarial directo, destinado a proteger al trabajador frente a la contingencia del desempleo. Es decir, la indemnización pretende hacer frente a un estado de necesidad del trabajador, como consecuencia de la falta de ingresos para su subsistencia. Esta posición es la que defiende la OIT en el Convenio N°158.

Nuestro derecho, de un modo u otro, ha recogido en su consagración positiva todas las posiciones o teorías descritas, pues existen indemnizaciones por años de servicio netamente sancionatorias (en caso de despido injustificado, por ejemplo); otras inspiradas en la idea de resarcir el daño; etc.

2. La ausencia de causa en las indemnizaciones de ciertas autoridades.

Ahora bien, cualquiera sea la posición o postura que estimemos como la más correcta, surge la duda si en el caso de aquellos trabajadores de empresas públicas creadas por ley o en que éste tiene participación mayoritaria, sea necesario otorgar la indemnización a aquellos ejecutivos que se encuentran ubicados en los más altos niveles jerárquicos.

En efecto, si un ejecutivo es nombrado por voluntad propia de la autoridad estatal o del directorio en que el Estado tiene mayoría, sin duda que se trata de un cargo de exclusiva confianza de la autoridad que lo nombró. Es decir, se mantendrá en él mientras cuente con esa confianza.

Pues bien, en los servicios públicos centralizados o descentralizados, las autoridades superiores (Ministros, Subsecretarios, Jefes de Servicio, etc.), cuando cesan en sus funciones, no reciben indemnización alguna.

No se vislumbra una razón poderosa para que, tratándose de similares jerarquías en el

caso de las empresas públicas, tales cargos sí tengan derecho a esa indemnización.

En efecto, en ambos casos la permanencia en sus puestos depende de que mantengan la confianza de quien los nombró; en ambos casos, no existe una carrera funcionaria que los haya llevado a ocupar el cargo; en ambas situaciones, quienes cesan en sus puestos se enfrentan a la misma situación de cesantía eventual; en ambos casos, sabían desde un principio de la fragilidad de su permanencia; en fin, en ambas situaciones aportaron con su capacidad al mejoramiento de la gestión de la empresa o servicio público de que se trate.

No puede sostenerse que la diferencia se funda en que en un caso se trataba de empresas productivas y, en el otro, de servicios no productivos. Pero, ¿acaso el Director de un Hospital Público no ha aportado con su esfuerzo a lograr el mejoramiento de la gestión del servicio a su cargo, incluso produciendo utilidades por su desempeño eficiente?.

En definitiva, aparece impropio que aquellos ejecutivos de confianza exclusiva de empresas estatales, tengan un tratamiento distinto de aquellos que laboran en servicios públicos que tienen un estatuto diverso.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO.

A. RESPONSABILIDAD DE LOS DIRECTORES.

En esta materia, el proyecto uniforma la responsabilidad de los directores de las empresas del Estado y de aquellas en que éste tenga participación mayoritaria, asimilándola al régimen aplicable a los directores de sociedades anónimas.

Para tal objeto, modifica las leyes del Banco del Estado de Chile, de la Empresa Nacional de Minería, de la Empresa Nacional del Petróleo y de la Empresa de Correos de Chile, haciendo aplicable a sus directores lo previsto en el artículo 41 de la Ley N° 18.046, sobre sociedades anónimas.

De este modo, los directores de todas las empresas públicas responderán de culpa leve en el desempeño de sus cargos y no podrán excepcionarse de tal responsabilidad en base a la aprobación que de los balances, memorias, cuentas o informes, efectúen los órganos fiscalizadores o resolutivos superiores.

B. NOMBRAMIENTO DE GERENTES.

El proyecto propone modificar la ley orgánica del Banco del Estado, de modo que su Gerente General y su Fiscal, hoy de nombramiento presidencial, sean designados por el directorio, en este caso, denominado Consejo Directivo.

De este modo, se uniforma el sistema de generación de los máximos ejecutivos de las empresas del Estado.

C. LIMITACION A LAS INDEMNIZACIONES.

1. Modifica la ley orgánica constitucional (LOC) de Bases de la Administración del Estado.

El proyecto propone incorporar cuatro nuevos incisos al artículo 6° de la Ley N° 18.575, disposición que se refiere a la participación del Estado en entidades que no formen parte de su Administración.

La opción de incorporar en esta ley una disposición que regule las indemnizaciones de los ejecutivos y directores de empresas estatales se fundamenta precisamente en que la regulación general de la actividad empresarial del Estado está contenida en esta normativa.

En efecto, mientras las empresas públicas creadas por ley están comprendidas en el artículo 1° de la referida ley, como parte de la Administración del Estado, las demás formas en que el Estado desarrolla o participa en actividades empresariales están comprendidas en el artículo 6°.

Por otra parte, debe tenerse en consideración que conforme al artículo 19 N° 21, inciso segundo, de la Constitución las actividades empresariales del Estado quedan sometidas, por regla general, a la legislación común aplicable a los particulares.

No obstante, la misma norma constitucional autoriza a que, por motivos calificados, se establezcan excepciones a esa legislación común aplicables sólo a las actividades empresariales del Estado. En este caso, se exige que la excepción sea establecida por ley orgánica constitucional.

En consecuencia, la iniciativa planteada en esta materia supone su aprobación como ley orgánica constitucional tanto porque establece una disposición excepcional sólo aplicable a las empresas del Estado, que las sustrae en esa materia de la legislación común, como porque se

incorpora a la LOC de Bases Generales de la Administración del Estado.

2. Sujetos pasivos.

Las empresas a las que se aplicarán las disposiciones del proyecto serán todas aquellas en que se manifiesta la actividad empresarial del Estado, con exclusión de las que presentan una participación estatal minoritaria.

De este modo, quedan comprendidas en la disposición, por una parte, las empresas públicas creadas por ley, por cuanto éstas son una expresión de la Administración del Estado y se encuentran sujetas a un estatuto público y, por otra, las empresas en que el Estado o sus organismos tengan una participación accionaria mayoritaria, sea que se rijan por las normas del sector público o por la legislación aplicable a las sociedades anónimas.

Se excluyen las empresas en que el Estado tenga participación minoritaria, toda vez que en ellas no existe una capacidad unilateral de intervención o control.

Se incluyen tanto las empresas públicas propiamente tales como las regidas por la Ley de sociedades anónimas, porque en ambos supuestos la representación del Estado en los órganos decisorios es mayoritaria y, por lo mismo, éste interviene de modo determinante en su dirección.

3. Restricción de las indemnizaciones a los máximos ejecutivos.

El primero de los incisos que se propone incorporar al artículo 6° de la ley N° 18.575, establece que los gerentes generales o ejecutivos equivalentes de las empresas referidas, no tendrán derecho a indemnización por años de servicio, término de contrato o expiración de funciones.

Se trata de una excepción calificada, de aplicación restrictiva, que sólo alcanza a los gerentes generales y no a otros ejecutivos de las empresas del Estado o de aquellas sujetas a su dirección o control.

Atendido que la nomenclatura empleada por los diversos estatutos de las empresas públicas creadas por ley no es uniforme, se ha recurrido a la expresión gerente general, como la denominación comúnmente utilizada para designar a la máxima autoridad ejecutiva de toda empresa. Luego se enuncian las demás denominaciones posibles, con la expresión "o su equivalente", para abarcar los que se designan como directores ejecutivos, vice-presidentes ejecutivos u otro,

pero que ejercen iguales funciones que el primero.

4. Limitación a las indemnizaciones.

La norma establece un tope máximo para las indemnizaciones convencionales por concepto de años de servicio, término del contrato o de funciones, aplicable a los demás ejecutivos de primer nivel o jerarquía de las empresas referidas.

El tope será el equivalente a un mes de remuneraciones por cada año de servicio y fracción superior a 6 meses, con un máximo de 11 remuneraciones mensuales y, para los efectos de su cálculo, no podrá considerarse una remuneración mensual superior a 90 unidades de fomento.

Para señalar claramente cuál es el ámbito en que está limitación operará, conviene efectuar algunas precisiones y distinciones.

a. Indemnización legal.

De acuerdo a la normativa laboral vigente, los trabajadores tienen siempre derecho a una indemnización por años de servicio cuando se ponga término a la relación laboral por las causales del artículo 161 del Código del Trabajo, es decir, por necesidades de la empresa o por falta de adecuación laboral o técnica del trabajador, así como en el caso de trabajadores con facultades de administración o representación. En los demás supuestos de despido o terminación del contrato de trabajo, no se reconoce el derecho a esta indemnización.

El monto de esta indemnización es el equivalente a 30 días de la última remuneración mensual devengada por cada año de servicio y fracción superior a seis meses, con un tope de 330 días de remuneración.

Esta indemnización constituye un derecho irrenunciable para el trabajador y el único supuesto en que no se aplica, es el de existir una indemnización convencional de entidad superior, pactada en contrato individual o colectivo.

b. Indemnización convencional ordinaria.

El Código del Trabajo reconoce la posibilidad de pactar una indemnización por años de servicio superior a la legal. En este caso, se aumenta el monto de la indemnización pero su aplicación queda igualmente circunscrita a las

causales de término que originan el derecho a percibirla, excluyéndose otros supuestos.

c. Indemnización convencional a todo evento.

La legislación laboral también reconoce la posibilidad de una indemnización por años de servicio pactada a todo evento, es decir, aplicable a todos los supuestos de terminación de funciones, cualquiera sea la causal.

Esta indemnización puede pactarse de manera complementaria o adicional a la indemnización legal, o de modo sustitutivo. Si se pacta como sustitutiva, puede regirse por las normas de los artículos 164 y siguientes (modalidad de cotización mensual en AFP de un porcentaje sobre la remuneración), pero en ese caso, sólo se aplica a las indemnizaciones que correspondan los años de servicio posteriores al sexto año de servicio y no puede afectar a la devengada por los años anteriores, que queda sujeta a la norma general.

Sobre la base a lo anterior se puede precisar que la fórmula propuesta considera un límite sólo para las indemnizaciones convencionales, dejando a salvo aquellas garantizadas como irrenunciables por el Código del Trabajo.

De otro lado, la limitación no afecta a la posibilidad de pactar indemnizaciones a todo evento, en la medida que éstas no excedan del tope de un mes de remuneración por año de servicio, con un máximo de 11.

En todo caso, la disposición no permite acumular una indemnización convencional a la indemnización legal garantizada por el Código del Trabajo, toda vez que el límite se refiere al total de remuneraciones por concepto de término de funciones o años de servicios.

4. Personas a las que se extiende.

La limitación a las indemnizaciones sólo regirá para las personas que desempeñen cargos ejecutivos de primer nivel o jerarquía, en las empresas públicas o en que el Estado tenga participación mayoritaria.

Corresponderá al directorio o consejo directivo de cada empresa, determinar los cargos ejecutivos que estarán afectos a esta limitación y, respecto de ellos, no se podrá delegar la facultad de decidir sobre las condiciones de contratación.

Se ha considerado que la norma de excepción no debe extenderse a otras situaciones en que no concurren las razones calificadas en que se funda y que permiten establecerla.

En efecto, dónde tiene relevancia la ingerencia que el Estado tiene en la dirección de estas empresas, es precisamente en la nominación de sus principales directivos y ejecutivos. En cambio, respecto de la contratación del restante personal siempre primarán las políticas laborales generales que se implementen en la empresa y los convenios colectivos que se suscriban.

De otro lado, se ha previsto que la definición de las condiciones de contratación de los altos ejecutivos de las empresas es una responsabilidad indelegable del órgano resolutivo superior. En efecto, la dirección de las empresas y las correlativas responsabilidades son de sus directorios.

Por lo mismo, una forma de cautelar la idoneidad y conveniencia en la decisión de la contratación de estos ejecutivos, que son las personas que deberán ejecutar las políticas y estrategias de la empresa y de las que, en gran medida, dependerá el éxito de la gestión empresarial, es precisamente que sea adoptada por el órgano resolutivo responsable.

5. Excepción.

La necesidad de contar con directivos y ejecutivos de excelencia y gran calificación es hoy una realidad indiscutible. Tales condiciones o características personales, según las condiciones del mercado, pueden llegar a justificar que se convengan indemnizaciones superiores al máximo legal y al que se establece en este proyecto.

Por ello, la propuesta contempla una excepción calificada, en que no será aplicable ni la exclusión ni el límite que se establecen. Los supuestos en que opera esta excepción son, copulativamente, que la contratación sea el

resultado de un concurso público; que antes del llamado a concurso se hayan definido el perfil, requisitos y características de la persona a contratar, las remuneraciones que se pagarán y la indemnización a que el contratado tendrá derecho; y, que los aspectos señalados se hayan hecho públicos en el llamado a concurso.

De este modo, se armoniza la necesidad de contratar a cierto personal de excelencia con el deber de resguardar la transparencia y el interés público.

En consecuencia, vengo en someter a consideración para que sea tratado en la actual Legislatura Extraordinaria de Sesiones del H. Congreso Nacional, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Artículo 1°.- Agrégase, a continuación del artículo 17 del Decreto con Fuerza de Ley N°153, de 1960, del Ministerio de Hacienda, que creó la Empresa Nacional de Minería, el siguiente artículo 17 bis, nuevo:

"Artículo 17 bis.- Los Directores deberán emplear en el ejercicio de sus funciones el cuidado y diligencia que los hombres emplean ordinariamente en sus propios negocios y responderán solidariamente de los perjuicios causados a la empresa por sus actuaciones dolosas o culpables.

La aprobación gubernamental o de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras o de cualquier otra autoridad administrativa, cuando ésta proceda, de la memoria y balance, o de cualquier otra cuenta o información general que presente el Directorio, no libera a los Directores de la responsabilidad personal que les corresponda por actos o negocios determinados. La aprobación específica de éstos no los exonera de aquella responsabilidad, si hubiere mediado culpa leve, grave o dolo."

Artículo 2°.- Agrégase, a continuación del artículo 5° del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 1986, del Ministerio de Minería, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°9.618, que

creó la Empresa Nacional del Petróleo, el siguiente artículo 5° bis, nuevo:

"Artículo 5° bis.- Los Directores deberán emplear en el ejercicio de sus funciones el cuidado y diligencia que los hombres emplean ordinariamente en sus propios negocios y responderán solidariamente de los perjuicios causados a la empresa por sus actuaciones dolosas o culpables.

La aprobación que efectúe cualquier autoridad administrativa, cuando ésta proceda, de la memoria y balance, o de cualquier otra cuenta o información general que presente el Directorio, no libera a los Directores de la responsabilidad personal que les corresponda por actos o negocios determinados. La aprobación específica de éstos no los exonera de aquella responsabilidad, si hubiere mediado culpa leve, grave o dolo."

Artículo 3°.- Agrégase, a continuación del artículo 9° del Decreto con Fuerza de Ley N°10, de 1981, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que creó la Empresa de Correos de Chile, el siguiente artículo 9° bis, nuevo:

"Artículo 9° bis.- Los Directores deberán emplear en el ejercicio de sus funciones el cuidado y diligencia que los hombres emplean ordinariamente en sus propios negocios y responderán solidariamente de los perjuicios causados a la empresa por sus actuaciones dolosas o culpables.

La aprobación de la Contraloría General de la República o de cualquier otra autoridad administrativa, cuando ésta proceda, de la memoria y balance, o de cualquier otra cuenta o información general que presente el Directorio, no libera a los Directores de la responsabilidad personal que les corresponda por actos o negocios determinados. La aprobación específica de éstos no los exonera de aquella responsabilidad, si hubiere mediado culpa leve, grave o dolo."

Artículo 4°.- Modifícase el Decreto Ley N° 2.079, de 1977, que fijó el texto de la ley orgánica del Banco del Estado de Chile, de la siguiente forma:

1) Agrégase el siguiente inciso final al artículo 8°:

"Los directores, en el ejercicio de sus funciones, quedarán sujetos a la responsabilidad a que se refiere el artículo 18 de este decreto ley."

2) Sustitúyese el inciso primero del artículo 25, por el siguiente:

"Artículo 25.- El Gerente General Ejecutivo será nombrado por el Consejo Directivo y será de la exclusiva confianza de éste."

3) Reemplázase la primera oración del artículo 27, por la siguiente:

"Artículo 27.- El Fiscal será funcionario de la exclusiva confianza del Consejo Directivo."

Artículo 5°.- Agréganse, en el artículo 6° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los siguientes incisos, nuevos:

"En las empresas públicas creadas por ley y en aquellas en que el Estado o sus organismos tengan participación accionaria mayoritaria, sea que se rijan por las normas del sector público o por la legislación aplicable a las sociedades anónimas, los gerentes generales o ejecutivos equivalentes, cualquiera sea su denominación, no tendrán derecho a indemnización por concepto de años de servicio, término de contrato o expiración de funciones.

Tratándose de otros ejecutivos de primer nivel o jerarquía de las empresas mencionadas, dichas indemnizaciones, incluidas las que se pacten bajo la modalidad a todo evento, no podrán exceder del equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicios y fracción superior a seis meses, con un límite máximo de once meses de remuneración. Para estos efectos, no podrá considerarse una remuneración mensual superior a 90 unidades de fomento del último día del mes anterior al pago.

Corresponderá al directorio o consejo directivo de las empresas públicas creadas por ley y de aquellas en que el Estado o sus organismos tengan participación accionaria mayoritaria, determinar los cargos ejecutivos de primer nivel o jerarquía que estarán afectos a la limitación del inciso anterior. Los directorios o consejos directivos no podrán delegar la facultad de decidir las condiciones de contratación para estos ejecutivos.

Las excepciones y limitaciones a las indemnizaciones establecidas en los incisos anteriores, no serán aplicables en el caso de ejecutivos contratados mediante concurso público en que, previamente al llamado, se hayan definido el perfil, requisitos y características de la persona a contratar, así como la remuneración y la indemnización a que tendrá derecho, publicándose estos antecedentes con ocasión del llamado."."

Dios guarde a V.E.,

(FDO.): RICARDO LAGOS ESCOBAR, Presidente de la República.- ALVARO GARCÍA HURTADO, Ministro Secretario General de la Presidencia

MENSAJE DE SU EXCELENCIA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE PLAZOS PARA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y REGULA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO (2594-06).

Honorable Senado:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que establece plazos para la administración y regula el silencio administrativo.

I. UN CAMBIO NECESARIO.

Lo normal es que la Administración responda oportunamente a las demandas de las personas.

Sin embargo, no puede negarse que la administración y la economía, en algunas ocasiones, viven ritmos temporales distintos. En las actuales condiciones de la economía, los empresarios deben, si no quieren sucumbir, reaccionar velozmente a las señales del mercado. Para ello se requiere, en muchos casos, de autorizaciones, permisos, concesiones y, en general, de aprobaciones administrativas que deben entregarse con celeridad.

La Administración no siempre responde a estos requerimientos oportunamente. Dicha falta de celeridad está dada, entre otras razones, por procedimientos administrativos lentos, en razón de plazos excesivos o indeterminados. Tal falta de adecuación entre demandas y respuestas oportunas, puede originar que los proyectos no se ejecuten, por desestimiento de los interesados, desaliento o frustración, perdiéndose así puestos de trabajo, impulso económico e ingresos fiscales.

Para solucionar este inconveniente, se han ideado diversas soluciones en el mundo, como el establecimiento de plazos legales de resolución y de reglas del silencio, que aseguran un nivel suficiente de celeridad administrativa.

En una organización, los plazos son tiempo institucionalizado. Por ello, son un factor de fundamental importancia en los procedimientos de

toma de decisiones, pues de su cumplimiento depende que éstas se ejecuten en el momento oportuno.

Lo anterior exige que nuestra Administración deba adaptarse. Inserta en las necesidades de la sociedad industrial, debe responder a las nuevas condiciones de agilidad y competitividad de la informática, en que es decisivamente ventajosa la posibilidad de adaptar en el menor tiempo posible, la producción y la distribución a las veloces transformaciones del mercado. En este contexto, si no se reacciona a tiempo, se corre el riesgo de quedar rápidamente al margen.

Ello implica, por lo tanto, disponer de plazos acordes con las exigencias de la época actual.

II. LOS LIMITES DEL CAMBIO.

Sin embargo, debemos dejar en claro que por mejores que sean las medidas de celeridad que se impongan a la administración, no se puede sacrificar la calidad o el estándar de las prestaciones del Estado, ni la seriedad y consistencia de sus actuaciones.

Apostamos al mejoramiento para la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía pero, bajo ningún evento, estamos dispuestos a que por buscar mayor celeridad, las prestaciones no sean garantizadas y los derechos fundamentales no sean protegidos.

Por otra parte, cabe tener presente que la agilización en los plazos administrativos no debe ser concebida únicamente como un medio para reducir de un modo fácil y rápido las deficiencias de la Administración. Ni tampoco, como fórmula mágica para atraer inversiones, ya que para que el sistema funcione, hace falta un Estado eficiente y una sociedad con confianza.

La intención de agilizar los trámites administrativos, no exime ni se aparta de la

necesidad de reformar el Estado y de otorgarle herramientas para su eficiencia. En ello estamos empeñados y nos abocaremos de modo preferente durante nuestro mandato.

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS PLAZOS.

Antes de explicar el proyecto de ley que propongo, es necesario, para una adecuada comprensión, referirse al procedimiento administrativo y a los plazos que lo integran.

1. El procedimiento administrativo.

En todo obrar, se distinguen teleológicamente un camino y una meta. Todas las funciones estatales y, en particular, todos los actos administrativos, son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos. Ese camino se denomina procedimiento administrativo.

Por ello, se afirma que el procedimiento administrativo es un conjunto de trámites que debe cumplir la administración para dictar, en definitiva, un acto administrativo. Es la historia de cómo una decisión se transforma en acto.

Nuestra Constitución Política establece perentoriamente que para que los actos de los órganos del Estado, y en consecuencia, de la Administración, tengan validez, es necesario que sean dictados de conformidad a "la forma prescrita por la ley", bajo pena de nulidad si no cumple dicho requisito.

La doctrina y la jurisprudencia señalan que bajo la acepción "forma" se hace referencia a que el acto debe cumplir con los procedimientos respectivos y con las formalidades determinadas por la ley.

Por otra parte, el artículo 60 N° 18 dispone expresamente que son materias de ley "las que fijan las bases de los procedimientos

que rigen los actos de la administración pública". Esto significa que el constituyente ha encargado la regulación básica de los procedimientos de los actos de la administración, a la ley. Pero no a una ley cualquiera, sino a una de "bases". Por tanto, ella debe establecer sólo los elementos básicos, fundamentales y esenciales de la regulación, dejando a la potestad reglamentaria del Presidente de la República la regulación de los procedimientos. Esta fórmula se justifica plenamente por la complejidad de los procedimientos, la posibilidad, más o menos frecuente, de mutación y el grado de desarrollo técnico que estas materias muchas veces asumen.

Lamentablemente, hasta ahora, dicha ley general de bases de los procedimientos administrativos no se ha dictado. Ello provoca que en nuestra actual legislación, existan múltiples procedimientos. Algunos tienen regulación de rango legal y otros tantos, fundamentalmente del funcionamiento cotidiano de la administración, no tienen dicha regulación, quedando sometidos a las prácticas y doctrinas del servicio respectivo, con la consiguiente inseguridad para el ciudadano.

Con todo, es posible observar en ellos los principios que se consideran integrantes de todo procedimiento administrativo. Así, se destaca el principio de oficialidad, conforme al cual la administración debe impulsar de oficio el procedimiento. También, el principio "in dubio pro actione", que exige que la administración debe dictar un acto que exprese su voluntad. Además, el principio de la economía procedimental, que responde a la máxima economía de medios, con eficacia y evitando todo tipo de trámites inútiles o dilatorios. Asimismo, está presente el principio de la contradictoriedad, que demanda que los administrados deben poder hacer valer sus derechos y pretensiones. Enseguida, también rige el principio de la imparcialidad, que busca garantizar la igualdad ante la ley y la probidad administrativa. Finalmente, se aplica el principio de la no

formalización; éste exige que el procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, restringiendo las formas a las indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.

Por otra parte, todo procedimiento administrativo tiene tres etapas: una etapa de generación de la voluntad, la toma de razón y la publicación del acto.

En la etapa que depende de la propia administración se distinguen, a su vez, otras tres etapas. Estas buscan resguardar a las personas de la improvisación o de decisiones sin antecedentes que la justifiquen.

En primer lugar, está la etapa de iniciación. Un procedimiento comienza a desarrollarse por denuncia, por petición, por presentación de recursos, etc.

En segundo lugar, está la etapa de sustanciación del procedimiento administrativo. Ella se compone de un conjunto de actos administrativos que tienen por objeto reunir antecedentes para la emisión de un acto terminal posterior. Es decir, los actos de instrucción son aquellos aptos para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, así como para orientar el acto a dictar, esclareciendo los posibles cursos de acción.

Por ello, se indica que las actuaciones de instrucción pueden ser de tres ordenes. En primer lugar, están las actividades de aportación de datos, tanto fácticos como jurídicos, que servirán de fundamento para la resolución del asunto. En segundo lugar, están las actividades de comprobación de datos, que irán dirigidas a producir el convencimiento del órgano que conoce sobre la realidad o certeza de los datos aportados. Y finalmente, están las actividades mixtas, entre las cuales se incluyen los informes de órganos administrativos, que

participan de la doble característica de aportación de datos y de comprobación de ellos.

En esta etapa, el principal principio formativo del procedimiento, es el de la oficialidad. En virtud de él, la administración se encuentra obligada a desarrollar toda actividad necesaria para llegar a la adopción de la decisión final, sin necesidad de ser impulsada por los particulares.

Los fundamentos de la oficialidad son, por un lado, que siendo la administración la encargada de satisfacer las necesidades públicas, es ella la que debe cumplir este deber jurídico, desplegando por sí misma todas las actividades necesarias para satisfacer el bien común. Por otra parte, la garantía de derechos de los ciudadanos exige decisiones oportunas.

Demás está decir que, en muchas ocasiones, dicho principio no es suficiente para dar celeridad a los trámites.

Finalmente, la tercera etapa es la de decisión o resolución. Esta corresponde al período en que se manifiestan los actos pedidos o requeridos, que ya han sido debidamente analizados en sus antecedentes y efectos. En esta etapa, se produce la emisión de una declaración de voluntad administrativa constitutiva de un acto terminal.

2. Los plazos en el procedimiento administrativo.

Por mucho que estén reguladas las etapas que lo componen, un procedimiento sin plazos, no funciona. En efecto, mediante los plazos se logra fijar un límite temporal a las distintas etapas o a los diferentes trámites por los que pasa un acto administrativo antes de surgir al mundo del derecho.

De ahí que el plazo sea definido como aquel espacio de tiempo que fija el ordenamiento jurídico para que un órgano de la administración ejerza sus potestades o para que un particular

que se vincula con dichos órganos, ejerza sus derechos o cumpla sus obligaciones.

Mientras en el derecho privado prevalecen los plazos convencionales, en el derecho público los plazos son fijados por la ley o el reglamento.

Sin embargo, la inexistencia de una regulación del procedimiento administrativo ha llevado a que sea la doctrina y la jurisprudencia de la Contraloría General de la República las que definan los elementos centrales de los plazos para la Administración. Estos pueden sintetizarse en dos.

En primer lugar, se sostiene que para el cumplimiento de sus fines, la Administración no puede concebirse, en principio, como supeditada a un plazo determinado, más allá del cual la Administración se vería impedida de actuar. Ello, se agrega, derivaría en un perjuicio del interés general, que exige que cada vez que las circunstancias lo hagan necesario, la Administración provea adecuada y oportunamente a la solución de las necesidades públicas.

De ahí que se concluya que requerida legalmente a prestar un servicio que la ley ha puesto a su cargo, la Administración no puede válidamente negarse a actuar, no otorgándolo a pretexto de que haya transcurrido el plazo dentro del cual debió responder al requerimiento de que fue objeto; en este caso, su obligación de actuar no puede encontrarse sujeta a prescripción.

En el derecho público, se sostiene, las obligaciones que se imponen a la Administración tienen relevancia colectiva y ello origina un interés general en su cumplimiento. De este modo, deben armonizarse la finalidad de los plazos y las consecuencias que involucra su incumplimiento.

En segundo lugar, lo anterior no significa que el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración no produzca consecuencias

jurídicas. La exigencia de un plazo tiene una finalidad conducente a la implantación de un buen orden administrativo. Luego, cada vez que la administración no cumpla una obligación dentro del plazo fijado, se atenta contra este buen orden.

Ambos elementos han permitido arribar a la conclusión de que la regla general es que la Administración no está sujeta a plazos para cumplir sus obligaciones, aún cuando la ley los fije determinadamente. Los actos de ejecución extemporánea de dichas obligaciones son, en consecuencia, válidos.

Esta regla tiene una excepción: los casos en que la ley contemple expresamente la "caducidad" como sanción al incumplimiento del plazo, o bien, que la ley establezca expresamente un mecanismo de sustitución de dicha sanción que determine el destino de la obligación incumplida.

De este modo, por regla general, el incumplimiento del plazo no tiene otra consecuencia que la de motivar la adopción de medidas correctivas y sancionatorias respecto de los funcionarios responsables de alterar dicho orden. Pero no afecta la validez de los actos de ejecución extemporánea, toda vez que en el efectivo cumplimiento de las mismas existe un interés general comprometido, con prescindencia de su oportunidad.

Dicha visión de los plazos para la administración genera incerteza para las personas beneficiadas con una decisión que deba adoptar un órgano de la administración del Estado.

Si a esto se suma que muchos procedimientos no tienen plazo para dictar el acto terminal, o que no contemplan plazos para la emisión de los actos trámites que fundan o preparan dicha decisión, el panorama no es alentador.

Precisamente a solucionar estos problemas apunta el presente proyecto.

IV. PROPÓSITOS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que someto a vuestra consideración, busca atender las deficiencias y restricciones descritas con anterioridad tanto para el procedimiento administrativo , como para los plazos. Sus propósitos generales son los siguientes:

1. Regula las etapas del procedimiento dependientes de la administración.

En primer lugar, lo que buscamos con la iniciativa, es agilizar la tramitación de los actos administrativos. Por ello, el proyecto se centra en la etapas de procedimiento que directamente dirige la administración, es decir: iniciación, sustanciación y dictación del acto terminal. Se ha excluido de la regulación a la toma de razón. El acortamiento del plazo de ésta, se abordará en otro proyecto de ley.

2. Obliga a tomar decisiones.

En segundo lugar, el proyecto busca terminar con las dilaciones indebidas. Para eso, por una parte, impulsa el curso progresivo del procedimiento mediante el establecimiento de plazos en los trámites que lo conformen. Por la otra, establece el silencio administrativo como un sustituto de la decisión de la Administración.

3. Llena vacíos, no sustituye.

En tercer lugar, se busca uniformar y estandarizar la forma en que se deben expedir los actos. En este aspecto, el contenido del proyecto va especialmente apuntado a aquellos procedimientos sin regulación, sujetos por entero a la discrecionalidad de la administración y sin conocimiento o participación de los ciudadanos.

El proyecto no busca alterar los procedimientos administrativos que constan con una regulación legal propia. Ellos seguirán

sometidos a su normas de procedimiento. Apunta, en consecuencia, a poner plazos a los procedimientos que no lo tienen.

4. Formaliza la instrucción.

Finalmente, se busca estandarizar el respaldo documental del procedimiento. Para ello, el proyecto señala que todo acto administrativo debe tramitarse en un expediente debidamente foliado.

Esto significa que todo acto que se dicte en la administración del Estado, deberá constar con un respaldo documental: el expediente. Este se irá conformando con todos los escritos, documentos y actuaciones de orden sucesivo que se vayan verificando en el procedimiento.

V. PRIMERA PROPUESTA: LA REGULACIÓN DE LOS PLAZOS.

El proyecto establece plazos legales para cada una de las etapas del procedimiento administrativo.

Como hemos señalado, una de las situaciones más complejas en nuestra administración, es la inexistencia de plazos. Además, cuando los hay, son demasiados extensos y, por lo general, no son fatales.

Por ello, hemos considerado necesario establecer y estandarizar los plazos para la adopción de decisiones en la administración. En tal sentido, el proyecto establece lo siguiente:

1. El documento, solicitud o expediente no puede demorar más de 24 horas desde su recepción, en llegar a la oficina correspondiente.

2. Las resoluciones de mero trámite deben dictarse, a más tardar, dentro de las 48 horas de recibidos los antecedentes.

3. En un plazo de 10 días, contado desde la recepción de la solicitud o expediente, deben

dictarse los informes, dictámenes u otras actuaciones similares.

4. Las decisiones finales deben dictarse dentro de 20 días desde que el expediente se halle en estado de resolver.

5. Dichos plazos pueden ampliarse sólo de manera prudencial y con fundamento suficiente, en las resoluciones de mero trámite o en los informes o dictámenes, pero jamás en las decisiones finales.

6. Los procedimientos no puedan durar más de seis meses, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

7. Por último, los plazos establecidos en el procedimiento, son de días hábiles.

La existencia de estos plazos significará introducir certeza temporal en las decisiones. Además, la imposición legal de deberes a los funcionarios públicos, que hoy son considerados difusos por la no existencia de dichos términos, implicará que los actos dictados fuera de los tiempos indicados, traerán como necesaria consecuencia la responsabilidad establecidas del respectivo funcionario.

V. SEGUNDA PROPUESTA: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

La otra propuesta del presente proyecto, es el establecimiento del silencio administrativo.

1. El silencio administrativo.

Una de las medidas que hemos considerado necesario regular, con carácter general en nuestro sistema, es lo que se conoce como silencio administrativo.

Como se sabe, todo procedimiento administrativo debe terminar con un pronunciamiento del órgano competente que resuelva el fondo del asunto. Una vez dictado este acto administrativo en forma expresa, el administrado o interesado que se vea perjudicado

con él o estime que se ha dictado en forma ilegal o arbitraria, podrá recurrir para que se revise si la decisión es o no ajustada a derecho. Pero cabe preguntarse: ¿qué puede hacer el administrado en caso que la Administración nada diga en relación a la resolución del asunto?

En estas ocasiones, ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley normalmente sustituye por sí misma esta voluntad inexistente, presumiendo ciertos efectos. Estos podrán ser negativos, cuando desestimen la petición, o bien, positivos, cuando la acojan. Es indudable que este silencio deberá tener un alcance o interpretación jurídica definida.

Por ello, se ha conceptuado al silencio de la Administración, como una ficción que supone la falta de respuesta del órgano administrativo, previo el requerimiento del interesado.

Supuesto del silencio, entonces, es una situación de inactividad administrativa, que pone al particular en un difícil problema, ya que la pretensión que éste ejerce en el procedimiento administrativo se ve retrasada en su resolución, a raíz de un deber que otro debe cumplir y que por cualquier causa, no imputable al interesado, se niega a hacerlo.

Dicha inactividad administrativa exige, por un lado, que la administración se halle obligada a resolver un expediente administrativo dentro de un determinado plazo; y, por otro, que dicho plazo transcurra sin que el órgano administrativo cumpla su obligación de dictar la resolución.

El silencio administrativo constituye, pues, una presunción que la ley establece en garantía del recurrente ante la pasividad de la Administración para responder.

Esta omisión vulnera del principio básico de la servicialidad de la Administración del Estado, que establece la obligación del órgano administrativo de mantenerse en funcionamiento

permanente, efectuando, en la ocasión precisa, las prestaciones que la ley le encomiende y dándole, de esa manera, adecuada, oportuna y necesaria respuesta.

De este modo, el silencio administrativo, como institución jurídica, es un hecho jurídico que produce consecuencias jurídicas negativas o positivas para la pretensión del interesado en el procedimiento, mediante el uso de una ficción legal.

De lo anterior se puede concluir que el silencio puede clasificarse en dos tipos: el silencio positivo y el silencio negativo.

El silencio negativo ocurre cuando la inactividad formal de la Administración, denunciada su mora y transcurridos los plazos legales, se entiende denegatoria de la petición formulada.

Estamos frente al silencio positivo, en cambio, cuando tratándose de solicitudes administrativas de autorizaciones, concesiones, aprobaciones o permisos para el ejercicio de ciertos derechos por parte de un particular y transcurrido el plazo determinado por ley desde la presentación de la petición o de la solicitud sin que la Administración haga pronunciamiento alguno, se presume que dichos actos favorables le serán concedidos.

Este silencio, entonces, implica una ficción legal en virtud de la cual el permiso, la autorización o la aprobación para el ejercicio de un derecho, se entiende tácitamente concedido por la Administración.

La figura del silencio administrativo, por una parte, contribuye a la celeridad de la administración y, por la otra, permite un ejercicio expedito de los derechos de los ciudadanos.

Pero debemos prevenir que este no es el remedio de todos nuestros males. El silencio es una regulación de excepción. Su generalidad puede finalmente traer más perjuicios que

beneficios. A las personas les interesa, por seguridad jurídica, que la administración emita su voluntad, antes que se presuma ésta. Con ello quiere evitar discusiones jurisdiccionales posteriores al procedimiento administrativo, pero es un incentivo para que la Administración decida.

2. La propuesta de silencio establecida en el proyecto de ley.

El proyecto que proponemos establece los dos tipos de silencio administrativo descritos con anterioridad.

La fórmula propuesta descansa en los siguientes criterios.

a. Silencio positivo.

El proyecto concibe este silencio como aquel en virtud del cual, por ministerio de la ley, se entiende otorgado lo pedido con tal que se hayan cumplido los requisitos formales de la solicitud y siempre y cuando su contenido no se oponga al ordenamiento jurídico.

Para que este opere, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos. En primer lugar, debe existir una inactividad. Ello significa que el órgano respectivo no actúe cuando, teniendo como deber actuar, no lo hace, cualquiera sea la cause que invoque. Esto implica que la administración no realiza lo que jurídicamente le es exigible.

En segundo lugar, que se de en procedimientos específicos. Para el proyecto, el silencio de esta categoría sólo se aplica en aquellos procedimientos donde el administrado busca un acto favorable, es decir, un acto administrativo que le coloque en una situación jurídica que antes le era imposible realizar sin la intervención de la Administración. Por ello, hemos considerado que el silencio sólo se aplicará cuando la inactividad de la que hablamos se dé en procedimientos en que se otorguen autorizaciones, concesiones, aprobaciones o permisos. Estos son, a nuestro

juicio , los actos favorables fundamentales que permiten la realización de cualquiera actividad de las personas, en particular, las actividades económicas.

En tercer lugar, deben solicitarse para un fin. El silencio busca establecer una garantía de celeridad para los ciudadanos, pero no puede transformarse en una institución que permita acaparar actos favorables de la administración. La relación de los ciudadanos con la administración es de utilidad.

El Estado ejerce sus competencias para satisfacer el interés general y los derechos de las personas; las personas recurren a la administración para exigir dichas satisfacciones y garantías. Por ello, es necesario que los actos favorables sean necesarios de obtener para un propósito determinado. De lo contrario existirían posibilidades ciertas de abusos de esta garantía, lo que evidentemente perjudicaría el funcionamiento del sistema.

En cuarto lugar, debe solicitarse la certificación. Cumplidos los requisitos anteriores, el particular puede solicitar certificación de la situación de inactividad ante la autoridad respectiva, la que debe otorgarla a más tardar dentro de tercero día. Ello implica que es una facultad que el interesado puede o no ejercer.

La certificación busca establecer que se cumplieron los requisitos establecidos por la ley para que opere el silencio y, además, establecer fecha cierta para el otorgamiento del acto emanado del silencio.

Finalmente, es necesaria la licitud de la solicitud. Para que se entienda perfeccionado el silencio, es necesario que se indiquen, al momento de hacer la solicitud de la autorización, aprobación, concesión o permiso, los elementos de las mismas, pues el efecto será que las condiciones ahí indicadas serán las aplicables a la actividad. El silencio subroga al acto expreso en todo su contenido.

Por lo mismo, es necesario establecer un control preventivo de que lo que se pide, es decir, si es o no es posible de otorgar, y que no contiene elementos contrarios a derecho, pues de contenerlos, la administración, antes que transcurran los plazos, puede establecer los mecanismos represivos adecuados.

b. El silencio negativo.

Este tipo de silencio no llega a generar ningún acto administrativo. Su fundamento es la de ser un mero instrumento procesal para permitir al administrado la interposición de los recursos jurisdiccionales a que haya lugar frente a la pasividad de la Administración.

Para que opere el silencio negativo se deben cumplir los siguientes requisitos.

En primer lugar, deben transcurrir los plazos legales. Ello significa que se hayan sobrepasado los términos establecidos por la ley para que la administración se pronuncie. Es decir, que la administración se haya mantenido inactiva frente a una solicitud de una persona. De ahí, la funcionalidad de los plazos descritos con anterioridad.

En segundo lugar, debe haber una petición que deba resolverse. Es necesario que el ciudadano haya hecho efectiva una petición o solicitud a la administración y respecto de ella les es significativo que ésta le responda en un tiempo adecuado, con el objeto, regularmente, de tomar decisiones importantes sobre sus actividades.

La inactividad en resolver una petición coloca innumerables veces en la indefensión a las personas. En este caso, se opta por considerar que si ya transcurrieron los plazos legales, su solicitud fue rechazada. Ello habilita al afectado para el ejercicio de las acciones y recursos que le otorgue el ordenamiento jurídico.

Este requisito es fundamental, pues el silencio negativo se aplica a peticiones, y no a

los actos favorables descritos en el silencio positivo. La razón es muy simple: regularmente en las peticiones no hay nada que otorgar, sino que la administración debe tomar una decisión entre las distintas posibles. Por ello, sus efectos están destinados a asegurar el respeto a las personas y permitir que articule el resto del ordenamiento jurídico para la defensa de sus intereses o derechos.

En tercer lugar, es necesario que se denuncie la mora. Esto implica que el afectado debe colocar en conocimiento de la administración que han expirado los plazos legales y que, en consecuencia, es necesario que se pronuncie a la brevedad.

La denuncia es un acto voluntario y discrecional del afectado, pues sólo a él interesa si la administración se demora o no; por lo mismo, debe determinar el momento en que hace la denuncia.

En cuarto lugar, es necesario que no se dicte el acto en el plazo de gracia. Denunciada la demora, la Administración tiene plazo de un mes para resolver. Es decir, la administración tiene un plazo adicional para pronunciarse frente al requerimiento del ciudadano y, transcurrido dicho plazo, se entenderá denegada la solicitud.

Finalmente, es necesario que se solicite la certificación. Al igual que en el caso del silencio positivo, con el objeto de dar certeza a la inactividad de la administración, cumplidos los requisitos señalados, el particular puede solicitar certificación de la situación ante la autoridad respectiva, la que debe otorgarla a más tardar dentro de tercero día.

c. El Decreto con Fuerza de Ley.

Para el cabal cumplimiento y aplicación del proyecto de ley que proponemos, es necesario extender la medida del silencio administrativo a una serie de procedimientos que se consideran indispensables.

Para este efecto, se faculta al Presidente de la República para que dicte, dentro de un año, desde el otorgamiento de la delegación, uno o más D.F.L., para que en él se determinen las autorizaciones, aprobaciones, concesiones y permisos a los que le serán aplicables las normas del silencio. Es decir, aquellos actos favorables que, debidamente identificados, deben ser objeto de este mecanismo de agilización.

Ello responde a lo que hemos dicho con anterioridad, en orden a que el silencio es una medida de excepción que debe ser debidamente ponderada antes de su aplicación, dependiendo en la generalidad de las situaciones, de la naturaleza de los procedimientos y actos involucrados.

Esta delegación tiene como limitación que en ningún caso, el Presidente podrá, por esta vía, ampliar los plazos ya existentes o establecer etapas o procedimientos distintos a los establecidos por la ley. Es decir, se impone una limitación al Presidente de modo que por la vía del DFL no se burle lo que pretende el proyecto en su totalidad.

La facultad de dictar uno o más D.F.L. obedece a que los procedimientos al interior de la administración son disímiles y la regulación debe responder a sus propias naturalezas.

Como se puede apreciar, los efectos derivados de la institución jurídica del silencio son singularmente importantes para el interés público, pues constituyen un poderoso estímulo para que la Administración responda con agilidad, frente a los requerimientos que cotidianamente se le formulan, toda vez que si no actúa dentro del plazo preclusivo, queda vinculada por las consecuencias derivadas de la regulación legal, como si hubiera dictado una resolución favorable.

El actual ritmo de desarrollo del país plantea el imperativo de avanzar con mayor

celeridad en la modernización de la gestión del Estado, siendo de la esencia de este proceso de modernización estatal el prestar a la ciudadanía un servicio público de calidad, adecuado y oportuno.

En este contexto, el Gobierno está empeñado en dotar al país de servicios públicos que se caractericen por su agilidad, eficiencia y dinamismo. La inactividad, la pasividad o la inercia de la Administración, en aquellos casos en que es posible exigir de ella un pronunciamiento concreto, puede derivar en la constitución de relaciones jurídicas caracterizadas por la incertidumbre o confusión, con los consiguientes perjuicios de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares e, incluso, del interés de la propia Administración.

Estamos convencidos que la propuesta que ingresamos al parlamento es útil para los fines que nos proponemos y, en consecuencia, contribuirá en el ámbito de las reformas que nos hemos fijado para avanzar en el mejoramiento de la gestión pública.

En mérito de lo expuesto, someto a vuestra consideración, para ser tratado en la actual Legislatura Extraordinaria, de Sesiones, del Congreso Nacional, el siguiente.

P R O Y E C T O D E L E Y:

"Artículo 1°.- Todo acto administrativo se tramitará en un expediente debidamente foliado.

Artículo 2°.- El funcionario del organismo al que corresponda resolver que reciba una solicitud, documento o expediente, deberá

hacerlo llegar a la oficina correspondiente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.

Las providencias de mero trámite deberán dictarse por quien deba hacerlo, dentro del plazo de 48 horas contado desde la recepción de la solicitud, documento o expediente.

Los informes, dictámenes u otras actuaciones similares, deberán dictarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la recepción del expediente o de la petición del informe.

Las decisiones definitivas deberán expedirse dentro de los 20 días siguientes, contados desde que se hallare el acto en estado de resolverse.

Lo dispuesto en los incisos precedentes no será aplicable a los casos en que la ley expresamente establezca plazos para procedimientos administrativos específicos.

Artículo 3°.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, tratándose de providencias de mero trámite o de informes, el jefe superior del servicio podrá ampliar o reducir prudencialmente los plazos respectivos, cuando existieren razones suficientes que lo justificaren y mediante orden debidamente fundada.

Artículo 4°.- Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final.

Artículo 5°.- Transcurridos los plazos legales para que la Administración se pronuncie sobre autorizaciones, aprobaciones, concesiones o permisos solicitados y que el interesado deba obtener para un propósito determinado, aquellos se entenderán concedidos sólo si la ley lo señala expresamente. Corresponderá al interesado requerir la certificación de este hecho a la autoridad que debía pronunciarse, la que deberá otorgarla sin más trámite dentro de tercero día.

Para todos los efectos legales, las condiciones de la autorización, aprobación, concesión o permiso, serán los indicados en la petición del interesado al momento de solicitarlas, siempre que ellos cumplan con los requisitos exigidos por la ley para su otorgamiento.

Artículo 6°.- Transcurridos los plazos legales para resolver peticiones distintas a las señaladas en el artículo anterior, el interesado podrá denunciar la demora en la decisión ante la autoridad que debía resolver el asunto. Si ésta no se pronuncia en el plazo de un mes contado desde la denuncia, la solicitud se entenderá rechazada. Corresponderá al interesado requerir la certificación de este hecho a la autoridad que debía pronunciarse, la que deberá otorgarla sin más trámite dentro de tercero día.

Artículo 7°.- Los plazos de días referidos en la presente ley serán de días hábiles.

Artículo 8°.- Facúltese al Presidente de la República para que, en el plazo de un año, dicte uno o más Decretos con Fuerza de Ley, los que deberán llevar las firmas de los Ministerios de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y los demás que corresponda, con el objeto de determinar las autorizaciones, aprobaciones, concesiones y permisos a los que, además de los actualmente establecidos en normas vigentes, será aplicable lo establecido en el artículo 5°.

Para el adecuado cumplimiento de esta facultad, el Presidente de la República podrá fijar o modificar plazos, sin que pueda ampliar los ya existentes. En ningún caso, se podrá establecer etapas o procedimientos distintos a los establecidos por la ley."

Dios guarde a V.E.,

(FDO.): RICARDO LAGOS ESCOBAR, Presidente de la República.- ALVARO GARCÍA HURTADO, Ministro Secretario General de la Presidencia

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE ACUERDO, INICIADO EN MOCIÓN DEL HONORABLE SENADOR SEÑOR ZALDÍVAR (DON ANDRÉS), QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL PERSONAL DEL SENADO, CON EL OBJETO DE QUE LOS FUNCIONARIOS QUE INDICA EFECTÚEN DECLARACIÓN DE INTERESES (S 516-09).

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, tienen el honor de informaros la moción del H. Senador señor Andrés Zaldívar, con la que inicia un proyecto de acuerdo que modifica el Reglamento del Personal del Senado, con el objeto de que los funcionarios que indica efectúen declaración de intereses.

- - -

ANTECEDENTES

Teniendo en cuenta la reciente aprobación de la ley N° 19.653, sobre probidad administrativa aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado, e inspirado en similares principios, propongo enmendar el Reglamento del Personal de esta Corporación, con el objeto de que aquellos funcionarios que desempeñen funciones de mayor relevancia y responsabilidad estén obligados a presentar una declaración de intereses una vez asumido el cargo.

Lo anterior no tiene otro fin que separar la función pública de la actividad privada, en aras del debido resguardo del principio de probidad que debe inspirar las acciones de los personeros que se desempeñan en aquélla, con el fin de "avanzar en la tarea de garantizar la ética pública y la confianza de la ciudadanía en sus autoridades", como lo expresara en su oportunidad el Mensaje correspondiente.

Cabe señalar que la citada ley excluyó de su ámbito de aplicación a los funcionarios del Congreso Nacional, en razón de que el Ejecutivo estimó que las normas jurídicas que regulasen esta materia tratándose de dichos funcionarios debían ser propuestas por los propios parlamentarios.

En tal sentido, con esta Moción se pretende adecuar las disposiciones que rigen al personal de la Corporación con la legislación en comentario.

a. DISCUSION GENERAL

Puestas en votación estas modificaciones, ellas fueron aprobadas por la

En mérito de las consideraciones precedentemente expuestas, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, tienen el honor de

proponeros la aprobación del proyecto de reforma constitucional,
con el siguiente texto:

“Artículo único.- Reemplázase,.....”.”.

En consecuencia, de aprobarse la proposición de vuestra Comisión....., el
texto de la iniciativa quedaría como sigue:

b. PROYECTO DE ACUERDO

“Artículo único.- Intercálase entre los artículos 18 y 19 del Reglamento del Personal
del Senado, el siguiente artículo 18 bis, nuevo:

“Artículo 18 bis.- Los funcionarios que se desempeñen como titulares
en las categorías A, B, C, D y E de la Planta del Senado deberán, dentro del plazo de
treinta días desde que fueren nombrados en el cargo, efectuar una declaración jurada de
intereses ante un notario de su domicilio o de la ciudad donde celebre sus sesiones el
Congreso Nacional.

La declaración de intereses deberá contener el nombre completo del funcionario, la
individualización de las actividades profesionales y económicas en que participe y aquellas
menciones u observaciones que estime procedentes.

El Secretario del Senado impartirá las instrucciones necesarias para el debido
cumplimiento de lo establecido en los incisos anteriores.”.

Artículo transitorio.- Los funcionarios a que se refiere el artículo precedente, en
actual servicio, deberán efectuar la declaración de intereses en el plazo de sesenta días
contado desde la fecha de vigencia de la modificación reglamentaria de que se trata.”.

Acordado en sesión celebrada el día de de 2000, con asistencia de sus miembros
HH. Senadores señores Sergio Díez Urzúa (Presidente), Marcos Aburto Ochoa, Andrés
Chadwick Piñera, Juan Hamilton Depassier y Enrique Silva Cimma.

Sala de la Comisión, ade ... de 2000.

(FDO.): NORA VILLAVICENCIO GONZALEZ
Secretario

OFICIO DE SU EXCELENCIA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CON EL QUE SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL SENADO LA PROPOSICIÓN DE DESIGNAR AL SEÑOR JORGE HUMBERTO MEDINA CUEVAS COMO MINISTRO DE LA CORTE SUPREMA (S 518-05)

DE: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

A : SEÑOR ANDRÉS ZALDÍVAR LARRAÍN, PRESIDENTE DEL H. SENADO

- 1.- Se encuentra vacante un cargo de Ministro de la Excma. Corte Suprema, en atención al fallecimiento del Ministro señor Roberto Dávila Díaz.
2. De conformidad al inciso tercero del artículo 75 de la Constitución Política de la República, corresponde al Presidente de la República, con acuerdo del Senado, designar a los Ministro de la Corte Suprema, de una quina que le haga llegar el máximo Tribunal del país.
3. Mediante oficio N° 868, de fecha 1 de Junio de 2000, la Excma. Corte Suprema hizo llegar al Poder Ejecutivo la quina, conformada por miembros pertenecientes al Poder Judicial, en base a la cual corresponde al Presidente de la República hacer su proposición al Senado.
4. En mérito de lo anterior, y de conformidad a lo establecido en el artículo 75 de la Constitución Política de la República, vengo en someter a consideración de esa H. Corporación, solicitando su acuerdo, la siguiente proposición para proveer la vacante dejada por fallecimiento del Ministro don Roberto Dávila Díaz a don **JORGE HUMBERTO MEDINA CUEVAS**.

Saluda a V.E.,

(FDO.): RICARDO LAGOS ESCOBAR, Presidente de la República.-