

Acta de la octagésimo octava (88ª)
Sesión, celebrada el 4 de septiembre de 1979

En Santiago, a 4 de septiembre de 1979, siendo las 17.00 horas, se reúne el Consejo de Estado bajo la presidencia del titular don Jorge Alessandri Rodríguez y con asistencia del Vicepresidente don Gabriel González Videla y de los siguientes señores Consejeros: don Enrique Urrutia Manzano, Héctor Húmeres Magnan, General de Ejército (R) don Oscar Izurieta Molina, Almirante (R) don Ramón Barros González, General del Aire (R) don Renato García Vergara, General de Carabineros (R) don Vicente Huerta Celis don Juan de Dios Carmona Peralta, don Hernán Figueroa Anguita, don Enrique Ortúzar Escobar, don Carlos Francisco Cáceres Contreras, don Julio Philippi Izquierdo, don Guillermo Medina Gálvez, doña Mercedes Ezquerria Brizuela y don Juan Antonio Coloma Correa.

Excusaron su inasistencia los Consejeros señores Carlos Francisco Cáceres Contreras y Pedro Ibáñez Ojeda, por haberse ausentado al extranjero.

Asisten, también, el Secretario y el Prosecretario abogados señores Rafael Valdivieso Ariztía y Arturo Marín Vicuña, respectivamente.

Tabla

Acta.- Se aprueba el acta de la 87a. sesión, celebrada el 28 de agosto próximo pasado.

Anteproyecto de Nueva Constitución Política del Estado. El Consejero don Juan de Dios Carmona informa acerca de las tareas cumplidas por la comisión que él preside atinentes al encargo del Consejo sobre los artículos relacionados con las materias de ley y la formación de las leyes. Expresa en primer lugar, que es preciso aprobar una enmienda del artículo 37 N° 8 (que en su oportunidad quedó pendiente), visto que el encabezamiento del artículo 66 ha vuelto a ser la frase; "Sólo en virtud de una ley se puede". Dicho número quedaría redactado así: "Dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes". Sin debate si aprueba esta proposición.

Acto seguido se lee el artículo 67 que la comisión somete al Consejo, relativo a la autorización que el Presidente de la República puede solicitar al Congreso para dictar disposiciones con fuerza de ley.

El señor Ortúzar hace presente que se ha omitido, en el inciso segundo del texto propuesto, la referencia a que la delegación legislativa no puede recaer sobre materias que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales, observación que el señor Philippi encuentra valedera, pero que puede subsanarse, agregando, al final del mencionado Suceso, una frase del tenor siguiente: "Tampoco podrá extenderse a las materias que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales".

El señor Presidente manifiesta, basado en su experiencia, que estas facultades extraordinarias, consistentes en delegar atribuciones legislativas en el Presidente de la República, son muy inconvenientes, pues, a la postre, desencadenan peticiones generalizadas para modificar todas las leyes, con

las cuales, en seguida, se pretende caracterizar la administración pública, para remplazar numerosos empleados por otros, que disfrutaban del favor de los partidos mayoritarios. Declara su franca oposición al precepto, tal como está cometido, mostrándose en cambio partidario de que esas facultades pueden concederse, pero para materias determinadas.

El señor Philippi expresa que este concepto aparece en el inciso cuarto, el que desde luego propone reducir, y dejarlo con la siguiente redacción: "La ley que otorgue la autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación".

El señor Presidente opina que tanto la autorización específica sugerida por el como la idea expuesta por el señor Philippi podrían figurar en un solo inciso, ante lo cual este último propone redactar el inciso primero del artículo 67 en la siguiente forma; "El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año, sobre materias específicas que correspondan al dominio de la ley"; y el inciso cuarto, como sigue: "La ley que otorgue la autorización establecerá las imitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes".

Don Enrique Ortúzar, volviendo al inciso segundo, plantea la duda de si será o no conveniente comprender en la autorización la garantía constitucional relativa al derecho de propiedad. Se promueve a este respecto un debate, en el que participan el señor Presidente y los Consejeros doña Mercedes Ezquerro y los señores Carmona, Philippi y Urrutia, en el que se cambian ideas acerca de la mayor o menor latitud que correspondería dar a la norma observada por el último de los nombrados; de que podría resultar injusta dejar al margen de la legislación dirigida el derecho de propiedad, y no aplicar igual criterio a la protección al trabajo, a la industria y a la seguridad social; y del alcance que en esos distintos campos podría tener la autorización en debate. Don Julio Philippi resume las distintas posiciones, señalando que frente al tema analizado puede optarse: primero, por la mantención del texto que se propone en el anteproyecto, o sea, que "esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones, ni el plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de las leyes orgánicas constitucionales"; seguido, mantener el texto actual de la Constitución, en el sentido de excluir las garantías constitucionales, con las salvedades que el artículo 44, N° 15, de esa Carta menciona; tercero, suprimir en el inciso debatido lo referente al derecho de propiedad; o cuarto, como solución totalmente distinta, adoptar la redacción propuesta para este punto en el proyecto de reforma constitucional enviado al Congreso por don Jorge Alessandri en 1964, alternativa, esta última, que él personalmente prefiere.

Por último, se acuerda dejar pendiente el artículo 67 y someterlo a un nuevo estudio por parte de la comisión que preside el señor Carmona.

Continúa informando este último y se refiere al artículo 68 del anteproyecto, con respecto al cual la comisión volvió al principio establecido en el artículo 45 de la Constitución de 1925, en el sentido de que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las ramas del Congreso, ya sea por mensaje que le dirija el Presidente de la República o por mociones de sus

miembros, las que no pueden ser formadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. Suministra otros detalles y da lectura a los dos primeros incisos, que son del tenor siguiente:

“Artículo 68. Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados en por más de cinco senadores.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado”.

Ambos incisos son aprobados por unanimidad.

Acto seguido se da lectura al inciso tercero, el que origina observaciones del señor Presidente en cuanto a la necesidad de reservar al presidente de la República la iniciativa respecto de cualquiera modificación que se pretenda introducir en la ley de Presupuestos, y a la conveniencia de evitar que los parlamentarios puedan patrocinar o impulsar enmiendas tanto de dicha ley anual como de la Ley Orgánica de Presupuestos. Oídas las opiniones de los Consejeros señores Húmeres, Coloma, Figueroa y Philippi, y, finalmente, por indicación de este último, se aprueba como frase inicial del inciso tercero del artículo 68 el siguiente texto:

“Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que digan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, e con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la ley Anual de Presupuestos;”

Se somete a debate, en seguida, otra parte del inciso, que dice así: “para imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; para crear nuevos empleos públicos o servicios rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales;”.

El señor Presidente advierte que si van a exigirse leyes para crear empleos en empresas como Endesa o Codelco se va a dificultar mucho su administración, a lo que el señor Carmona responde que puede suprimirse la mención hecha a las empresas del Estado, porque ya se aprobó la norma de que necesitan una ley para su funcionamiento, de que deberán manejarse en la misma forma que las privadas, y que, en consecuencia, no podrán crearse por ley empleos en ellas, pues sería atentar contra la garantía del derecho de propiedad. Don Enrique Ortúzar pide que, en todo caso, se deje testimonio en actas de que hubo consenso en el Consejo en cuanto a rechazar la idea de que los parlamentarios tuvieran iniciativa para crear puestos en las empresas del Estado. Por su parte, el señor Philippi piensa que puede dejarse el precepto como está, pues, dada la compleja clasificación de las empresas del Estado, no resulta fácil establecer un criterio general. A su modo de ver, si la ley orgánica de una empresa requiere que los cargos se creen por ley, sí se procederá previa iniciativa del Presidente de la República; si la ley orgánica no lo exige, la empresa respectiva se atenderá a las normas de la legislación que le dio origen.

Se acepta este planteamiento y se aprueba el texto leído.

A continuación se lee el texto del inciso tercero, que dice así:

“Para contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas o de las municipalidades, y para condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas a favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos; para conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, prestamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepíos, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades señaladas; y para establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como privado, y aquellos que fijan, concedan o aumenten remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas, préstamos o emolumentos de cualquier género, del personal en servicio o jubilado del sector privado.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios gastos y demás iniciativas que proponga el Presidente de la República”.

Se aprueba, en la forma señalada, todo el artículo 68.

Se lee y aprueba el artículo 69, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 69.- Las leyes a los cuales la Constitución confiere el carácter de leyes orgánicas constitucionales y aquellas respecto de las cuales exija un quórum calificado, necesitarán para su aprobación, modificación o derogación, de la mayoría absoluta de los diputados o senadores en ejercicio.

Las leyes que interpreten los preceptos constitucionales requerirán de quórum calificado”.

El señor Ortúzar deja testimonio de que estas últimas leyes no podrán, de manera alguna, infringir la Carta Fundamental, planteamiento que don Juan de Dios Carmona comparte, señalando que tal fue el criterio de la comisión presidida por él.

Se lee en seguida el inciso primero del artículo 70, a cuyo propósito se plantean algunas interrogantes, en cuanto a la posibilidad de que al discutirse la ley de presupuestos en el Congreso los parlamentarios puedan disminuir o suprimir gastos. Tanto el señor Húmeres como el señor Philippi estiman que ese peligro no existe, sobre todo si se atiende a que las iniciativas correspondientes quedaron reservadas al presidente de la República con la redacción dada al artículo 68. Con todo y para mayor precisión, el señor Philippi sugiere redactar el inciso primero en la siguiente forma; “La Ley de Presupuestos que debe aprobarse anualmente no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. En la discusión del proyecto de ley será aplicable lo dispuesto en el inciso final del artículo 68”.

El señor Presidente señala la conveniencia de que se consulte al Ministerio de Hacienda sobre este precepto, lo que se acuerda, encargándose al mismo tiempo al Consejero don Héctor Húmeres para que realice tales averiguaciones.

El señor Carmona da lectura al inciso segundo, a propósito del cual el señor Philippi sugiere que se transforme en primero, invirtiendo el orden en la redacción propuesta para el artículo 70 en debate, y que en él se precise que el proyecto de ley de presupuestos es enviado por el Presidente de la República.

Así se acuerda, por lo que la redacción aprobada queda en la siguiente forma:

“El proyecto de ley de presupuestos deberá ser presentado al Congreso por el Presidente de la República, con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y a el congreso no lo despachare dentro de los noventa días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado”.

Se leen y aprueban en seguida los tres últimos incisos del artículo 70, dándole la siguiente redacción:

“La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la ley de presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

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

Si el Congreso despachare un proyecto que importe gastos con una fuente de recursos insuficientes, el Presidente de la República, al promulgar la ley, y previo informe favorable de la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera que sea su naturaleza”.

Acto seguido se lee y aprueba el artículo 71:

“Artículo 71.- El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen, no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si esta lo aprueba en general, volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado si está última lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes”.

Continúa el señor Carmona con su exposición y hace presente que el artículo 72 diría así: “Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará inmediatamente a la otra para su discusión.

El señor Presidente manifiesta estar plenamente de acuerdo con la norma, pero, a la vez, hace notar que es indispensable establecer una sanción para el caso de que se la infrinja, a lo cual don Julio Philippi observa que tal materia está dentro de las disposiciones relativas al Tribunal Constitucional. El señor Presidente insiste en su punto de vista, por cuanto puede ocurrir que al Jefe del Estado le interese promulgar la parte de la ley que no merezca reparos y dejar pendiente el resto, para enviarlo en consulta al Tribunal, de modo que éste pueda pronunciarse sobre si es o no constitucional. Justamente –recuerda—la falla de la Constitución de 1925 en

el tema que se debate, radicó en la carencia de sanciones. A este propósito señala, que en el proyecto de reforma constitucional que él envió al Congreso en 1964, se establecía la pérdida del cargo de Diputado o Senador para el presidente de cualquiera de la Cámara o de sus Comisiones que admitiera a tramitación indicaciones inconstitucionales, norma esta que el anteproyecto en estudio no contempla, por lo que formula indicación para incorporarla a él.

El señor Philippi considera muy útil la indicación, pero cree que debe ser agregada en el capítulo relativo al Tribunal Constitucional, y que, aparte de encargársele la aplicación eventual de la sanción ya aludida, sería conveniente estatuir que puede consultársele sobre el punto, ya que legítimamente cabe suponer que surjan dudas acerca de si una indicación está o no en pugna con determinada norma constitucional. El señor Presidente y los Consejeros señores Carmona, Ortúzar y Figueroa analizan estos planteamientos a la luz de sus respectivas experiencias en el Gobierno y en el parlamento, haciendo presente, el último de los nombrados, que la sanción de pérdida del cargo le parece excesiva, máximo si se considera que en el calor de algunos debates resulta muy difícil, o quizás imposible, calificar con acierto el grado de constitucionalidad de una indicación. Recuerda que en tales casos, los Presidentes de las Cámaras consultaban el parecer de la Sala, modalidad que a juicio del señor Presidente resultó ineficaz y se tradujo en abusos que precisamente se trata ahora de evitar.

Finalmente se acuerda introducir en la disposición en debate, con el voto en contra del señor Figueroa, las siguientes ideas: 1º) que los presidentes de ambas Cámaras y de sus Comisiones serán responsables por la admisión de indicaciones inconstitucionales, junto con el autor o autores de esas mociones; 2º) que esta inconstitucionalidad deberá ser manifiesta; 3º) que el conocimiento y eventual sanción de los posibles abusos corresponderá al Tribunal Constitucional; y 4º) que la sanción consistirá en la pérdida del cargo para los parlamentarios responsables. Se acuerda, igualmente, encargar a la Secretaría, que presente en la próxima sesión un borrador de nuevo artículo 72, que contenga las normas aludidas.

Se da lectura al artículo 73, acogiéndose una indicación del General(R) señor Izurieta para sustituir la frase "El proyecto aprobado por la comisión mixta...", por la siguiente: "El proyecto de la comisión mixta...con lo que el artículo en debate queda redactado así:

"Artículo 73.- El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen, y para ser aprobado, tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes de cada una de ellas.

Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes, o no, en el proyecto que aprobó en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, y sólo se entenderá que esta lo reprueba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes".

Se aprueba el artículo 73.

Acto seguido se leen y aprueban los artículos 74, 75, 76, 77 y 78, los que, después de escuchadas diversas explicaciones que a su respecto proporciona el señor Carmona, se aprueban por unanimidad, conforme a los siguientes textos:

“Artículo 74.- El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión exista no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora.

Se entenderá que la Cámara de origen aprueba las adiciones o modificaciones de la Cámara revisora si no concurren para rechazarlas las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Artículo 75.- Aprobado un proyecto por ambas Cámaras será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley.

Artículo 76.- Si el presidente de la República desaprueba el proyecto, lo disolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

En ningún caso, se admitirán las observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.

Artículo 77.- El presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites.

La ley orgánica constitucional relativa al Congreso establecerá lo relacionado con la tramitación y calificación de las urgencias y con la tramitación interna de la ley y de los vetos presidenciales.

Artículo 78.- Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley. Si el Congreso cerrare sus sesiones antes de cumplirse los treinta días en que ha de verificarse la devolución, el Presidente lo hará dentro de los diez primeros días de la legislatura ordinaria o extraordinaria siguiente.

La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contado desde que ella sea procedente.

La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio”.

El señor Carmona expresa que con la aprobación prestada por el Consejo a los artículos 66 a 78, la comisión presidida por él ha cumplido el encargo que se le hizo. El señor Presidente formula un voto de aplauso para los señores Consejeros que la integraron, por el trabajo desarrollado y los resultados obtenidos.

El Secretario recuerda que al tratarse las facultades del Presidente de la República, se dejó pendiente el N° 14 del artículo 37, relativo al nombramiento de los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia, jueces de Letras y un Ministro del Tribunal Constitucional; que por haberse despachado ya los capítulos atinentes al poder judicial y al Tribunal Constitucional, sin que surgiera oposición entre ellos y el precepto aludido, correspondería aprobar expresamente este último. Así se acuerda.

Se levantó la sesión a las 19.05 horas.