

ACTA N° 39/85-E

Fecha: 12 de diciembre de 1985

TABLA

1. Proyecto de ley orgánica constitucional sobre bases de la Administración Pública. (Informe Preliminar)

oooooooooooooooo

A C T A N ° 39 / 85 - E

--En Santiago de Chile, a doce días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, siendo las 16.00 horas, se reúne en Sesión Legislativa la H. Junta de Gobierno integrada por sus miembros titulares, señores: Almirante José T. Merino Castro, Comandante en Jefe de la Armada, quien la preside; General del Aire Fernando Matthei Aubel, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea; General Director Rodolfo Stange Oelckers, Director General de Carabineros y Teniente General Julio Canessa Robert. Actúa como Secretario de la Junta el titular, Coronel de Ejército señor Nelson Robledo Romero.

--Asisten, además, los señores: Ricardo García Rodríguez, Ministro del Interior; Brigadier General (J) Fernando Lyon Salcedo, Asesor Jurídico de la Presidencia de la República; Ignacio García Rodríguez, Asesor Jurídico del Ministerio del Interior; Brigadier General Washington García Escobar, Jefe de Gabinete del Ejército; Contraalmirante Rigoberto Cruz Johnson, Jefe de Gabinete de la Armada; General de Carabineros Rigoberto González Muñoz, Jefe de Gabinete de Carabineros; Coronel de Aviación Alberto Varela Altamirano, Jefe de Gabinete de la Fuerza Aérea; Contraalmirante (JT) Aldo Montagna Bargetto, integrante de la Primera Comisión Legislativa; Contraalmirante Germán Toledo Lazcano, integrante de la Primera Comisión Legislativa; Capitán de Navío (JT) Mario Duvauchelle Rodríguez, Secretario de Legislación; Coronel de Aviación (J) Hernán Chávez Sotomayor, Asesor Jurídico del señor General Matthei; Tte. Coronel de Ejército René Erlbaum Thomas, integrante de la Cuarta Comisión Legislativa; Tte. Coronel de Ejército (J) Enrique Ibarra Chamorro, Asesor Jurídico del señor Tte. General Canessa; Capitán de Fragata (JT) Jorge Beytía Valenzuela, Capitán de Fragata Francisco Sanz Soto y Capitán de Corbeta (JT) Julio

Lavín Valdés, integrantes de la Primera Comisión Legislativa; Mayor de Carabineros (J) Harry Grünewaldt Sanhueza, Asesor Jurídico del señor General Stange ; Capitán de Ejército Luis Torres Aguirre, Oficial Jefe de Sala de la H. Junta de Gobierno; Jorge Silva Rojas y Patricio Baltra Sandoval, Jefe de Relaciones Públicas y Asesor Jurídico, respectivamente, de la Secretaría de la H. Junta de Gobierno; Hugo Araneda Dörr, integrante de la Cuarta Comisión Legislativa; Horacio Brandi Real y Mario Steffens Fortune, consultores de la Primera Comisión Legislativa; Julio García Encina, consultor de la Segunda Comisión Legislativa; Miguel González Saavedra, integrante de la Segunda Comisión Legislativa; Patricio Figueroa Cruz y Samuel Matus Matzke, integrantes de la Tercera Comisión Legislativa; Mayor de Ejército (J) Francisco Baghetti Díaz, consultor de la Cuarta Comisión Legislativa; Herman Chadwick Piñera y Hermógenes Pérez de Arce, integrantes de la Cuarta Comisión Legislativa; Jorge Correa Fontecilla y José María Saavedra Viollier, consultores de la Cuarta Comisión Legislativa; Angélica Bennet Guzmán y Gabriel del Fávero Valdés, Secretarios de la Subcomisión de Interior de la Cuarta Comisión Legislativa.

MATERIAS LEGISLATIVAS

El señor ALMIRANTE MERINO.- Se abre la Sesión.

TABLA

PROYECTO DE LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL SOBRE BASES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. (INFORME PRELIMINAR) (BOLETIN N° 601-06)

El señor ALMIRANTE MERINO.- Esta Sesión extraordinaria ha sido convocada para tratar exclusivamente el proyecto de ley orgánica constitucional sobre bases de la Administración Pública, en su informe preliminar presentado por la Comisión Conjunta.

Tiene la palabra el abogado Informante, señor Arana
neda, de la Cuarta Comisión.

El señor HUGO ARANEDA, RELATOR.- Señor Almirante,
Excma. Junta, en esta oportunidad me corresponde relatar, del
proyecto de ley sobre bases de la Administración Pública, un
punto concreto y preciso que ha creado divergencias de opi-
niones en el curso de la tramitación de esta iniciativa.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Un momento, señor Ara-
neda.

En la citación a esta Sesión, usted tiene quince
minutos para efectuar su relación.

El señor RELATOR.- Este punto en discusión que ge-
neró el debate radica en adoptar un concepto amplio de Admi-
nistración Pública similar a Administración del Estado, o un
concepto restringido de ésta, que distinga la Administración
del Estado, como género, y se sitúe al interior de éste, como
especie, abarcando un campo más delimitado y restringido.

La opinión amplia es sustentada, fundamentalmente,
por la Primera y la Segunda Comisiones Legislativas, con al-
gunas modalidades.

La posición restringida, que sustentan, fundamen -
talmente, las Comisiones Legislativas Tercera y Cuarta, so
tiene que Administración Pública es una parte de la Adminis-
tración del Estado dentro del contexto constitucional. Se
excluiría de la Administración del Estado, para configurar el
concepto de Administración Pública, a los organismos depen -
dientes del Ministerio de Defensa Nacional.

Asimismo, se excluirían la Contraloría General de
la República, el Banco Central, las municipalidades, las en-
tidades de educación superior de carácter estatal y las em -
presas estatales.

Las razones en que se fundan estas exclusiones son,
en síntesis, las siguientes. Se sostiene por los partidarios
de esta tesis que los términos Administración Pública y Adminis-
tración del Estado, si bien no precisados en la Constitución,

fueron empleados con distinto sentido y alcance.

Para este efecto, estiman que las empresas del Estado están consideradas al margen de la ley orgánica constitucional de la Administración Pública. Ellas se rigen por el derecho común, según el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política del Estado.

El Estado y sus organismos pueden ser autorizados para ejercer actividades empresariales por una ley de quórum calificado. Una ley del mismo carácter puede establecer excepciones a las normas generales para la gestión de las empresas.

En consecuencia, constituyen estructuras específicas, una actividad empresarial subsidiaria del Estado que no está integrada a la Administración del Estado ni a la Administración Pública.

En seguida, se sostiene que la Contraloría General, el Banco Central y las municipalidades tienen sus propias leyes orgánicas constitucionales, las que se refieren a su estructura y a sus atribuciones. Por tanto, no deberían ser considerados en esta ley general, ya que teniendo leyes orgánicas específicas, esta ley general carecería de relevancia para ellos.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Una pregunta.

El Banco Central, las municipalidades y la Contraloría, ¿forman o no forman parte de la Administración del Estado?

El señor RELATOR.- De la Administración del Estado, sí, según esta tesis.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Gracias.

Continúe, no más.

El señor RELATOR.- En seguida, no estarían incluidos los organismos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, por cuanto están tratados en la propia Constitución. Los artículos 90, 91 y 94 de la Carta Fundamental se refieren

a la integración de las Fuerzas Armadas, al régimen de ingreso, a los retiros, a los ascensos, etcétera.

Estas Fuerzas Armadas están creadas como únicas, de tal manera que ninguna ley podría alterar su estructura ni crear otras y, en consecuencia, carecería de relevancia, también, el incluirlas en una ley general.

El señor ALMIRANTE MERINO.- ¿Es posible la existencia del Estado como unidad independiente, libre y soberana, sin las Fuerzas Armadas?

El señor RELATOR.- No, es imposible.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Por lo tanto, son parte de la Administración del Estado.

El señor RELATOR.- Son parte del Estado.

En seguida, se sostiene por esta tesis que el artículo 38 de la Constitución habla de una sola carrera funcionaria. No da sólo los principios básicos de una carrera que pudiera ser múltiple, en el sentido de que, respetando la filosofía de los principios, pudiera haber una carrera en los organismos centrales, otra, en los organismos descentralizados, otra, en las Fuerzas Armadas, etcétera, sino que es una carrera funcionaria sometida a igual concepción jurídica, o sea, a iguales normas generales.

En este sentido, sostiene que al aplicar las normas de una sola carrera funcionaria en un ámbito tan amplio, se crearían conflictos de difícil solución.

Posteriormente, esta tesis hace una consideración precepto por precepto de la Constitución Política y, sin citar, para no abrumar, señala que varias disposiciones de la Carta Fundamental distinguen entre el Estado, sus organismos y las municipalidades. En otros casos, entre el Estado, las entidades semifiscales, autónomas y municipalidades.

En resumen, en algunas disposiciones la Constitución Política enumera al Estado y algunos organismos, y siempre nombra a las municipalidades como fuera del Estado.

Sin duda que no existe un Estado dentro del Estado, pero la autonomía constitucional que les reconoce a las municipalidades tiene connotaciones propias, tanto por la generación de la autoridad del alcalde, por la naturaleza de los recursos que emplean y por ser la municipalidad fuente básica de participación.

Y sobre esta tesis, esta posición también manifiesta que las entidades de educación superior del Estado fueron concebidas como entidades especiales en un ámbito competitivo con las entidades privadas de educación superior, que tienen un régimen, si bien no de autonomía constitucional, de autonomía legal, y una misión, estructura y propósito que las diferencian fundamentalmente de los restantes organismos de la Administración Pública, por lo que, en su concepto, también requerirían ser sometidas a un tratamiento separado.

En resumen, esta tesis estima que la Administración del Estado es el género. Ahí sin duda están las Fuerzas Armadas, el Banco Central, la Contraloría, las municipalidades y también se incluye a las instituciones de educación superior.

Las empresas del Estado, no, porque, según esta tesis, la actividad empresarial del Estado es subsidiaria y se rige por las disposiciones del derecho común, estando sujeta a normas de quórum calificado, no a la ley orgánica constitucional en sí.

Frente a esta tesis restringida, surge la tesis amplia.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Una pregunta, señor Araneda.

Cuando el constituyente estableció los principios de la Carta Fundamental, al referirse a las empresas del Estado les dio la capacidad de tener ley de quórum calificado con el objeto de eximir las de ciertas obligaciones que, digamos, podrían ser entrabadoras de la facilidad de administración.

¿Sí o no?

El señor RELATOR.- Exactamente, sí.

El señor ALMIRANTE MERINO.- ¿Pero no por eso dejan de ser empresas del Estado?

El señor RELATOR.- No, no dejan de serlo.

En la tesis amplia, que expondré a continuación, también en síntesis, se parte de la premisa de que Administración Pública y Administración del Estado son sinónimos. Tienen igual sentido y alcance y la Constitución las empleó indistintamente.

Se sostiene a la vez que la teoría de Administración y Derecho Administrativo tiende a considerar tales términos igualmente sinónimos de manera general.

Por consiguiente, no habría diferencia alguna entre Administración Pública y Administración del Estado. Ambos términos tienen igual significación y podrían usarse indistintamente.

En seguida, explica esta tesis que la Constitución no usó un solo término, sino que empleó varios, dándoles una significación en cada una de sus disposiciones de distinto contexto, según la naturaleza de esa norma; pero que utilizó el concepto de Administración del Estado, Administración Pública y simplemente Administración en diversos preceptos sin hacer distinción fundamental, no obstante usar expresiones diferentes.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Una consulta.

El artículo 24 de la Carta Fundamental determina que el Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

¿Estamos de acuerdo?

El señor RELATOR.- Exactamente. Sí, no hay duda.

Por otro lado, esta tesis estima que el artículo 38, que dispone dictar la ley orgánica constitucional sobre bases de la Administración Pública, está inserto en el Capítulo IV, que regula el Gobierno y se refiere al Presidente de la República a quien define, como usted muy bien expresó, como el Jefe Supremo del Estado y tiene a su cargo la administración de éste.

Por lo tanto, con una expresión tan amplia de un capítulo tan comprensible, no podría sostenerse, según los autores de esta tesis, que se tomara como Administración Pública sólo una parte delimitada de la Administración del Estado.

Además, se declara la conveniencia de que una ley marco, que trata del universo, del conjunto, de sus

interrelaciones, de su concepción global, de los principios que la rigen, debería ser del todo. No debería haber partes excluidas, al margen de este concepto global integrador, ya que es necesario que una ley marco sea una ley universal en el sentido de que abarque el todo del ámbito en que se encuentra inserta.

El señor ALMIRANTE MERINO.- El artículo 33 estatuye lo siguiente: "Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado".

El señor RELATOR.- Exactamente.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Y todos los elementos que contribuyen a la administración del Estado dependen de algún Ministerio. ¿Sí o no?

El señor RELATOR.- En principio, sí.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No. No en principio: de acuerdo a la Constitución.

¿Es correcto?

El señor RELATOR.- De acuerdo a la Constitución, no podríamos dar una respuesta absoluta.

Existen organismos que dependen directamente del Primer Mandatario.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No. De los Ministros.

El señor RELATOR.- Lo normal es que dependan de un Ministro, pero hay organismos creados bajo la dependencia directa del Presidente de la República.

Luego, no es una norma absoluta, pero es la norma general.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Es la disposición constitucional, la cual nos rige.

El señor GENERAL MATTHEI.- ¿Y cómo es en cuanto a las empresas del Estado?

El señor RELATOR.- Estas se rigen por las normas del derecho común y, en principio, el Presidente de la República no tendría sobre ellas otra tuición que nombrar los directores que corresponda y ejercer, a través de ellos, el derecho a voto en las sesiones y, de esta manera, puede ser mayoritario o minoritario. Y si una empresa está prácticamente enajenada al sector privado y los recursos estatales en ella son mínimos, la función del Estado es irrelevante.

Ahora, si éste tiene la mayoría y cuenta con representantes en el directorio capaces de ejercer la acción del Estado en esta mayoría, como estos directores son nombrados por la autoridad, sea el Presidente o sea un organismo como la CORFO, que es un verdadero "holding" de empresas estatales, ellos harán prevalecer esta política al interior de la empresa, pero a través del derecho a voto en los directorios.

El señor GENERAL MATTHEI.- Correcto. O sea, no dependen de los Ministerios.

El señor RELATOR.- No.

El señor TENIENTE GENERAL CANESSA.- Se relacionan a través de los Ministerios.

El señor RELATOR.- Sí, efectivamente, pero no dependen de ellos.

El señor GENERAL MATTHEI.- Hice la consulta únicamente para que quedara en claro.

El señor RELATOR.- Y como algunas empresas se están transfiriendo al sector privado, el poder del Estado va declinando a medida que pierde participación en el capital.

En seguida, señala esta tesis que, no obstante esta ley general, no habría inconveniente alguno para que leyes orgánicas especiales regularan aspectos específicos de las instituciones a las cuales se aplica, y

para que la ley general, como es la norma, sea supletoria respecto de la especial.

La norma general de interpretación indica que, si existe una disposición general y otras especiales, prima la última sobre la general en los aspectos específicos a que se refiere; de tal manera que, dentro del contexto global de la ley general de la Administración del Estado, podrían, leyes orgánicas constitucionales de la Contraloría, del Banco Central o de las municipalidades, establecer preceptos específicos en la medida en que fueran esenciales para la organización y funcionamiento de estas entidades, y, en ese caso, éstas primarían, y la ley general, a su respecto, sería supletoria.

La tesis en comentario también expresa que las empresas del Estado serían servicios públicos.

Las creadas por ley, indiscutiblemente, por estimarse por los sostenedores de dicha tesis que las empresas del Estado creadas por la ley son servicios públicos.

El señor ALMIRANTE MERINO.- ¿CODELCO sería servicio público?

El señor RELATOR.- Exacto, es creada por ley.

Por otra parte, habría empresas no creadas por leyes. Generalmente, empresas de economía mixta que son sociedades anónimas con participación del Estado y de particulares.

Respecto de éstas, la misma tesis también sostiene que serían servicios públicos, y lo serían por estar comprometidos recursos estatales; por estar vinculadas a la autoridad suprema del Estado, que es el Presidente de la República, y por cumplir objetivos de política general del Estado que están implícitos en el funcionamiento de ellas.

Finalmente, la tesis amplia se refiere a las Fuerzas Armadas y opina lo siguiente: éstas están cen-

tralizadas; no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, o sea, son servicios centralizados.

Las Fuerzas Armadas tampoco tienen una autonomía constitucional, no obstante estar mencionadas en la Carta Fundamental en su estructura, funcionamiento y prerrogativas básicas, y, por tanto, con mayor razón que todas las otras deberían estar integradas a la Administración del Estado, pese a reconocer en la ley general sus particulares características y salvarlas debidamente en la medida en que fuere necesario.

Pero los principios generales de probidad, de jerarquía, de disciplina, etcétera, implícitos en la filosofía de esta Administración, no tienen por qué serles ajenos y no tienen por qué estar exentas de ellos dadas las características que se les han asignado.

Y en lo relativo a las instituciones estatales de educación superior, la tesis señala que son servicios públicos.

No tienen autonomía constitucional. La autonomía es exclusivamente de la ley orgánica de las entidades de educación superior. La reconocen el D.F.L. 1, dictado respecto de las universidades, y el D.F.L. 5, sobre los institutos.

Es una simple autonomía docente y administrativa que no las constituye en estados dentro del Estado ni les da extraterritorialidad ni prerrogativas de ninguna índole.

Además, estas instituciones tampoco están en la ley orgánica constitucional de la educación pública, pues este cuerpo legal sólo se referirá a los requisitos para reconocer entidades de educación superior, nada más que a ellos, repito, para que el Estado las reco

nozca, pero en caso alguno su organización y sus funciones.

En estas condiciones, en concepto de los partidarios de esta teoría, no existe razón alguna para excluirlas del contexto global de Administración del Estado.

Esas serían, en síntesis, las bases de ambos planteamientos.

La duda está en adoptar un criterio amplio o inclinarse por uno restringido.

Dentro de este último, la proposición consiste en excluir a los organismos de la Defensa Nacional, a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las municipalidades, a las instituciones de educación superior de carácter estatal y a las empresas del Estado.

A la Contraloría, al Banco Central y a las municipalidades, por tener ley orgánica propia; a las Fuerzas Armadas, por estar insertas en la propia Constitución; a las empresas del Estado, porque la actividad empresarial está regida por otro sistema, a través de leyes de quórum calificado, y a las entidades de educación superior, por ser simplemente organismos que están cumpliendo una labor de educación en competencia con entidades privadas y sujetos a regímenes, estructuras y fines muy especiales y propios.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Muchas gracias.

Se ha ajustado al tiempo exactamente.

Ofrezco la palabra.

Aquí hay dos posiciones bastante diferentes y ambas tienen una fuerte base constitucional y, como primera cosa, le pediría a la Junta que tomáramos un acuerdo para resolver el problema en Junta, como elemento Constituyente y Legislativo, y no someter nada de esta discusión al Tribunal Constitucional, porque éste no tiene por qué conocer materias que nosotros, como Junta, no hemos decidido y tampoco podemos someternos a la autoridad de dicho Tribunal ante cualquier cosa.

Pediría una opinión sobre esa materia.

Tiene la palabra el General señor Canessa.

El señor TENIENTE GENERAL CANESSA.- Señor Almirante, el consultar al Tribunal Constitucional tendría la única ventaja de hacerle una pregunta muy amplia, especialmente sobre el artículo 38 de la Constitución, de tal manera que él pudiera establecer si hay alguna diferencia entre Administración del Estado y Administración Pública, y, así, evitarnos trabajo.

Sin embargo, concuerdo con lo que usted dice, en cuanto a que no si no se ha estudiado en detalle, no es conveniente presentarlo al Tribunal Constitucional.

En consecuencia, ésa es mi opinión.

El señor GENERAL MATTHEI.- No creo que sea conveniente ni necesario enviárselo al Tribunal Constitucional,...

El señor GENERAL STANGE.- Yo tampoco.

El señor GENERAL MATTHEI.- ...porque tampoco tiene nada más que decir sobre esta materia, excepto ...

El señor ALMIRANTE MERINO.- Nosotros somos los únicos que podemos decirlo.

El señor GENERAL MATTHEI.- ...lucubrar sobre ella.

El señor MINISTRO DEL INTERIOR.- Me gustaría hacer un análisis, tal vez, muy simple del tema y del problema de cómo lo observo, que puede quizás ayudar al análisis que ustedes harán y a la decisión que puedan adoptar.

Yo partiría de dos premisas muy sencillas. La primera es el título que tiene este proyecto de ley, que por él es de gran amplitud: "Ley de Bases de la Administración Pública", que da la idea, hoy o mañana, de que ésa sea la gran sustentación de todo lo que se entiende por Administración Pública, en un amplio sentido.

Ese es un primer llamado de atención.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Perdón que lo interrumpa, Ministro, pero podría decirle de que no coincido con la suma, porque es ley y parte de la Administración del Estado y no de la Administración Pública.

El señor MINISTRO DEL INTERIOR.- Según como usted quiera entenderlo o depende de la interpretación que pueda darse. Pero digo que la idea es de una ley ambiciosa en su título.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Desde luego. La primera ley que se dictará sobre esto.

El señor MINISTRO DEL INTERIOR.- Exacto.

El señor ALMIRANTE MERINO.- ...porque la única ley que hay sobre eso es del 23 y no tiene ningún significado.

El señor MINISTRO DEL INTERIOR.- Evidente.

Ahora, la segunda consideración, si me permite, sería que es evidente que esta ley, sea cual sea la concepción conforme a la cual se la conciba, no podría entrar a regular ciertas áreas de lo que puede entenderse por Administración en un sentido o en otro de las tesis planteadas. Es indiscutible que en detalle, específicamente, en carrera funcionaria y en todo lo demás, no podría esta ley entrar a regir a las Fuerzas Armadas y a otras instituciones. Ese es un hecho.

Ahora, ¿cómo podría abordarse esto prácticamente? Aparentemente, habría tres grandes alternativas prácticas. La primera, entender que esta ley comprende todo, pero que se excluyen ciertas instituciones, por las razones que señalaba el Relator, que pueden ser perfectamente razonables dentro de la Constitución, pero que podrían ser objetadas con algún otro criterio el día de mañana, puesto que hay tesis en disparidad, y después de dictarse la ley, aun cuando se señalaran exclusiones, podría haber un argumento y esgrimirse en un discurso en que se dijera: "Está mal que a esta ley también no se asimilen otras instituciones". Tiene esa cuota de riesgo.

La segunda alternativa concreta es que la ley determine, para los efectos de la misma, el ámbito propio para el cual regirá, interpretando y señalando cual es su ámbito, y de acuerdo con él decir que es lo que está incluido en el interior de la ley.

Esta tesis la podría adoptar la Junta y podría también, dentro de una expectativa, merecer algún día o en la propia revisión del Tribunal Constitucional algún reparo, puesto que el Tribunal Constitucional, independientemente de lo que resuelva la Junta en este momento, al conocer la ley por la vía que le corresponde, podría decir: "Vean, señores, esa interpretación que ustedes han dado de que esta ley, para los efectos que ustedes la determinan, tiene esta restricción, yo, Tribunal Constitucional, estimo que no debe ser así". En consecuencia, vuelve el proyecto acá, cuando tenemos ya todo un articulado, con una observación del Tribunal que le diga: "Señor, esa ley debe incluir tal o cual cosa", por discutible que fuera.

Esa es la segunda alternativa, con ese riesgo. La primera, con el otro riesgo.

Y la tercera alternativa sería establecer una ley respondiendo al Título, con la amplitud que se quisiera y decir que no se excluye nada de ella. Se incluye todo lo que se quiera, pero para ese efecto la ley pasaría a ser un gran decálogo de principios elementales que nadie discutirá y

y por los cuales nadie luchará mayormente, porque todos deben ser honestos, ser respetuosos, ser buenos, muy santos y todo eso puede decirse en una ley muy precisa, de grandes principios y postulados, que podrían, evidentemente, servir a todo el mundo, porque nadie estaría en contra de eso y nadie podría señalar que se ha restringido el ámbito.

Entonces, desde ese punto de vista, cabría, evidentemente, que la Junta adoptara la resolución que estimare conveniente y decir: "Alternativa 1. La ley comprende la amplitud, pero excluye todo lo que ha señalado el Relator con mucha precisión", y la ley hace su propia exclusión. Riesgo: de que alguien discutiera esta exclusión.

Segunda alternativa. La ley define su propio ámbito, con lo cual no excluye, define su ámbito. Riesgo: de que le pudieran discutir lo valedero de esa definición de ámbito.

Tercera. Ir a una cosa muy anodina, en cierto sentido, y muy moral, de altos principios, que fuera inobjetable.

Esas son las tres grandes vías que se pueden observar con el riesgo consiguiente.

Ahora, la presencia del Tribunal Constitucional, en consulta previa o consulta posterior, que fue un tema estudiado como una posibilidad de una consulta en los análisis previos hechos a nivel de Comisión, evidentemente, no corresponde que la Junta como tal, para legislar, tenga un organismo previo.

Pero también cabría, dentro de una consulta previa, determinar cuál es el ámbito de una determinada ley. Lo que me preocupa es el riesgo de qué pudiera ocurrir con posterioridad, porque si la Junta ha preparado un proyecto de ley, con principios muy definidos de carrera funcionaria, de características, que sabemos que no puede aplicarse a ciertas instituciones, por lógica y por naturaleza normal de la marcha del Estado, pero tenemos ya articulado todo, y viene un fallo del Tribunal Constitucional que dijera que esa ley también debe ir a un ámbito que nosotros consideramos impropio, nos podemos

ver en un conflicto bastante delicado.

Esa parte la encuentro delicada.

Si el Tribunal dijera que la ley debe abarcarlo todo, sin exclusiones, la única alternativa es la ley lírica, de grandes principios. No queda ninguna otra, porque es la única que realmente podría abarcar todo sin menoscabo de nada. Pero el riesgo posterior me causa cierta inquietud, Almirante: de que con un articulado ya en mano, con una serie de preceptos ya establecidos, en que hemos excluido algo por la vía de la definición del ámbito o por la vía de la exclusión, el día de mañana nos discutieran esa exclusión.

Entonces, podría producirse una relación poco grata y políticamente incómoda con respecto a lo que nosotros hemos sostenido.

Eso lo agregó, Almirante, como un punto de vista ilustrativo en la discusión. No sé si ayuda en algo.

El señor GENERAL MATTHEI.- Ayuda.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Ofrezco la palabra.

El señor TENIENTE GENERAL CANESSA.- Pido la palabra.

Creo, mi Almirante, que se podría buscar una solución intermedia entre las dos, de tal manera de conciliar el aspecto del criterio amplio y el aspecto restrictivo, y proponer un proyecto de ley que cumpla dos grandes objetivos. Por un lado, que sea tan amplia y general, o sea, la primera parte, un primer Libro o un Capítulo --no sé cómo llamarla--, que, sin caer en excepciones, tenga validez para toda la administración del Estado. Ella debe esbozar los principios básicos y los grandes lineamientos orgánicos de validez general, en los cuales quedarán insertos cada uno de los elementos, y allí entraría, incluso, la parte de personal, los requisitos comunes, el factor común de todos los elementos.

Y un segundo Capítulo de ella, que tendría una legislación más en detalle de lo que nosotros entendemos por Administración Pública en este momento, donde están, fundamentalmente, los Ministerios y los servicios públicos en la forma como se propone en la concepción restringida.

Estimo que en esa forma se podría hacer, entonces, un gran marco, esa parte lírica que llamó el señor Ministro, de orden general y en ella encuadrar el aspecto que la ley detalla más.

No sé si eso será posible, pero yo veo que es una solución.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Ofrezco la palabra.

El señor CONTRAALMIRANTE (JT) MONTAGNA.- Mi Almirante, creo que no es lirismo poner en la ley estas normas líricas. Estas están actualmente dispersas a través de algunos pincelazos que están en el Estatuto Administrativo, una vieja Ley Orgánica de Ministerios y una jurisprudencia de la Contraloría General de la República. Estos son los pincelazos que diviso en esta ley y que es una ley marco, donde se divisan o se sistematizan ciertos principios que la jurisprudencia administrativa en definitiva ha ido creando, que son los principios de legalidad, de competencia, de jerarquía, de disciplina, de probidad, de responsabilidad y de control.

No veo por qué estos principios sean líricos. Están líricamente creados por la jurisprudencia y ésta ha sido un poco fabricada, entre comillas, por la Contraloría General de la República, repito, en base a los principios que he mencionado.

Esto es lo que esta ley líricamente estaría diciendo o sistematizando. Así que, en definitiva, no veo que haya lirismo en este problema, sino que más bien una sistematización. Es una declaración de principios, si se quiere, pero hay problemas que, estimo, deben colocarse en esta ley en proyecto. Esta iniciativa tiene la desventaja de ser una ley nueva. No ha existido nunca una ley sobre bases generales de la Administración del Estado o de la Administración Pública, como quiera llamársela.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Es del Estado.

El señor CONTRAALMIRANTE (JT) MONTAGNA.- Ahora, si vamos al mérito del problema de la Administración del Estado en que está inserto este artículo 38, porque parte por el

Presidente de la República, diciendo que él es el gran administrador del Estado, y llegamos al artículo 38, donde hay un problema de confusión de palabras o de conceptos, pero, a mi juicio, el Estado es una tremenda y gran cosa y podríamos caer a través de un concepto restringido de Administración Pública a un sistema de Administraciones paralelas, que tampoco es, estimo, problema de mérito, políticamente conveniente o razonable.

Desde ese punto de vista, creo que esta ley marco no es mala, pues no veo por qué en un servicio descentralizado, desconcentrado o centralizado no deba haber normas como las que he señalado, de probidad, de jerarquía, de disciplina, de control, de fiscalización, que no puedan ser similares en uno u otro servicio, porque estos servicios han adquirido esta cara solamente en función de su eficiencia, pero no en función de ser descentrados del Presidente de la República, desconcentrados en un sentido tan amplio de la palabra como que el Presidente de la República no tenga la administración del Estado.

Desde ese punto de vista, a mi juicio, esta ley marco debe enmarcar a toda la administración del Estado, cualquiera que sea el nombre que adquiriera por alguna razón que, jurídicamente, es ficticia, pero que puede ser eficiente para los efectos del manejo de las entidades, organismos del Estado.

Bajo ese prisma, los principios generales que enuncia la ley en su primera parte, pienso, son aplicables a todo lo que es la gran Administración del Estado, incluso hasta llegar al extremo de las empresas del Estado y las empresas de economía mixta.

En las primeras, todavía el problema me parece más claro. En las otras, me parece un poco discutible, dudoso, por un problema de flexibilidad, pero indudablemente que se puede llegar hasta ese extremo.

En cuanto a las Fuerzas Armadas se refiere, no he logrado entender por qué éstas, que son jerárquicas, disciplinadas, que se autocontrolan, que son fiscalizadas, que

tienen principios de disciplina, que deben tener principios de probidad y los tenemos y nos enseñan los principios de probidad desde que entran los Oficiales de línea a la Escuela Naval y desde que entramos los que no somos de línea a estas Instituciones. Estos principios de probidad nos los enseñan todo el tiempo, toda la vida, nunca hemos dudado que debemos ser probos y disciplinados, jerarquizados y fiscalizados, etcétera.

Entonces, no puedo entender por qué un servicio centralizado por esencia, como son las Fuerzas Armadas, debe quedar fuera de esta ley, aparte de un problema de imagen que me parece bastante relativo, discutible y feo.

Ahora, en cuanto a la carrera funcionaria, no me cabe ninguna duda, es cuestión de leer la Constitución. Los aspectos de la carrera funcionaria en las Fuerzas Armadas son principios constitucionales, son otras reglas del juego que están aquí descritas en la Constitución.

Entonces, la carrera funcionaria en las Fuerzas Armadas está descrita en la Constitución. Luego, hay la posibilidad--cosa que ha sido discutida por quienes sostienen la tesis contraria-- de que aquí tiene que haber una carrera de ese tipo, porque el artículo 38 habla de "la carrera funcionaria" y eso es absolutamente inexacto, porque es "la carrera funcionaria", podríamos decir, de la Administración Pública.

Pero dentro de ésta puede haber diversidades, y la de las Fuerzas Armadas es absolutamente distinta de la del funcionario público en general. Tanto es así, que el funcionario público es prácticamente inamovible hasta determinado grado, mientras que nosotros, los funcionarios de las Fuerzas Armadas, somos esencialmente removibles toda la vida, desde que entramos hasta que nos vamos. Estamos sujetos a que somos de la extrema confianza. Dentro de las veinticuatro horas, afuera. No ocurre eso con un funcionario público, al que hay que someterlo a un sumario. Entonces, esta carrera funcionaria está descrita en la Constitución.

Lo mismo diría respecto de las empresas del Estado. Se rigen por sus propias normas y la carrera funcionaria puede

ser distinta.

Entiendo que también puede haber una carrera de este tipo en lo que es el régimen académico de las universidades e institutos del Estado, porque, indudablemente, esta carrera no se rige por un problema de vejez, de ancianidad, de antigüedad, sino que por una situación de excelencia, de calidad. Entonces, la carrera puede y debe ser distinta y racionalmente puede ser distinta de la carrera funcionaria. Luego, la argumentación de que puede haber una carrera funcionaria, porque la Constitución dice "la carrera funcionaria", a mi juicio, es un argumento irracional que no tiene ningún sentido.

De acuerdo con eso, creo, como bien decía mi General Canessa, que puede haber una manera de llegar a una especie de acuerdo en este problema, pero partiendo de la base que hay un gran marco y ésta es una ley marco que engloba a la Administración del Estado en su sentido más amplio, haciendo las excepciones que sean del caso convenientes en cada caso particular.

Es todo, mi Almirante.

El señor GENERAL LYON.- En realidad, lo que acabo de escuchar al Almirante Montagna sería una cuarta o una tercera tesis en relación a las planteadas, pues es una solución tal vez lo que ha planteado. Pero está sustentada sobre lo que podría interpretar el Tribunal Constitucional. Es decir, si éste interpreta, como lo hace el Almirante Montagna, el sentido de que puede haber muchas carreras funcionarias, evidentemente, sería la solución, no habría ninguna discusión en la Mesa. Pero me temo, realmente, que el propósito del legislador y la interpretación del Tribunal Constitucional no sea ésta, y ahí radica el problema.

En el fondo, como bien se ha planteado al comienzo de la exposición que hizo el señor Araneda, todo el problema se centra en cómo cumplir el mandato constitucional para evitar, por una parte, que sea trasgredida la Constitución, y por otra, para que no se produzcan los efectos inconvenientes

que una u otra interpretación pueden dar.

Ese es todo el problema. ¿Cómo cumplir mejor ese mandato constitucional?

Ahora, en nuestra opinión, el mandato constitucional--y es la letra-- dice:"Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria". Acabamos de escuchar que podrá haber muchas carreras. Es una interpretación. Y si el Tribunal Constitucional no interpreta eso como nosotros lo hicimos, sencillamente, todo lo que se haga, todo lo que se trabaje será perdido, con un peligro muy grande, mi Almirante, de que el Tribunal Constitucional, cuando la ley proponga, si es que se acepta esa tesis,:"Se exceptúa a las Fuerzas Armadas, a la Contraloría General de la República", etcétera, todo lo que hemos visto, tarjará las excepciones, ya que puede decir: "No estoy de acuerdo, esta ley no tiene por qué tener excepciones. Es una carrera, así que tarjo este artículo, tarjo este otro", y nos quedemos amarrados con una ley con principios inflexibles para las Fuerzas Armadas, para la Contraloría ...

El señor GENERAL MATTHEI.- Inamovibilidad.

El señor GENERAL LYON.- Exacto, con un problema complejo.

El señor GENERAL MATTHEI.- Por ejemplo, una inamovibilidad.

El señor GENERAL LYON.- Entonces, el problema es ése.

El señor GENERAL MATTHEI.- Le recuerdo que se han perdido varios con el Tribunal Constitucional.

El señor GENERAL LYON.- Si el Tribunal Constitucional interpretara ...

El señor GENERAL MATTHEI.- Normalmente, lo hace al revés.

El señor GENERAL LYON.- ...así, no habría problema, pero yo me temo que no sea así.

¿Me permite, mi Almirante, discurrir un poco más en torno a esta misma materia?

La verdad es que todos están disconformes y de acuerdo en que en estos principios, en esta carrera funcionaria, que para unos no puede ser una, hay que excepcionar a todos estos entes y a todos estos servicios públicos, en general, que hemos mencionado. Habría que hacer excepción de los organismos integrantes de la Defensa Nacional, porque hay innumerables problemas en cuanto a las reglas de ingreso y a las causales de expiración de sus funciones que no podrían ser iguales a las de la Administración Pública.

¿Cómo garantizaré la carrera funcionaria en las Fuerzas Armadas cuando todos los funcionarios, desde General hasta el último integrante, son movibles y depende de que el Presidente de la República diga: "Se va, porque yo dispongo sin justificación de causa"? ¿Cómo garantizo la carrera funcionaria, que es lo que dice la Constitución.

El señor GENERAL MATTHEI.- Le quiero hacer una pregunta, don Fernando.

Por otro lado, la carrera funcionaria misma que se quiere garantizar, junto con inamovilidad, es casi un contrasentido. En las Fuerzas Armadas funciona, porque hay, precisamente, el principio contrario. En cambio, ¿cómo garantizamos los conceptos?

A mí, al menos, me tocó verlo en el Ministerio de Salud.

Toda la gente llega prácticamente en el grado en que se contrató hasta un año antes que le toca jubilar. Cuando sale la persona que entró el año anterior, entonces, sube un grado y a su vez se tiene que jubilar.

Luego, el problema ahí es que se quiere tener la torta y, al mismo tiempo, comérsela, lo cual no es muy fácil.

El señor GENERAL LYON.- Mi General, la situación es bastante compleja.

Se presentarían problemas en los casos de la Dirección de Aeronáutica Civil, de ASMAR, de ENAER, pues actualmente se ha considerado que dependen de los Comandantes en Jefe. Si aprobamos el proyecto en la forma propuesta, no podría ser así, salvo que, como se ha sugerido, se excepcionaran.

Para qué mencionar la situación que se produciría en cuanto a la Central Nacional de Informaciones. ¿Qué carrera funcionaria? Es imposible que se establezca una carrera funcionaria, excepto, como se ha mencionado, un principio un poco retórico.

En las universidades estatales se presentaría un problema similar, y la misma Comisión Fernández proponía no considerarlas, porque, dada la naturaleza de la carrera docente, no pueden estar sometidos a una especie de carrera con principios un poco estrictos, que serían los contemplados en una ley de esta naturaleza.

Las municipalidades tienen su propia ley orgánica, que aún no ha analizado la Junta de Gobierno. Esta determinará, naturalmente, cuáles son las definiciones políticas esenciales en cuanto a las municipalidades.

Ya se mencionó a las empresas del Estado. Estas deben cumplir funciones mercantiles y deben estar sujetas a las normas del derecho común, salvo que una ley de quórum calificado, digamos, determine normas especiales.

Nos encontramos en la misma situación con el Banco Central y, finalmente, como se dijo, con la Contraloría General de la República.

Ahora, frente a la necesidad de excluir de la aplicación de esta ley orgánica constitucional a todos los organismos aludidos, el Ejecutivo ha recurrido a un expediente práctico.

No es que el Ejecutivo crea que está sustentado por una tesis o una teoría que es la valedera. Jamás se ha mencionado así ni se ha pretendido decir eso, sino que, prácticamente, en la búsqueda de una solución, ha pensado que como una manera de no trasgredir el artículo 38 de la Constitución, sencillamente se defina en el fondo --pues no estamos haciendo una interpretación constitucional--: "Mire, estos entes corresponden a lo que se denomina Administración Pública", por cuanto en la Constitución no se especifica quiénes constituyen la Administración del Estado y quiénes la Administración Pública.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No se especifica, pero está establecido quien responde de la Administración del Estado.

El señor GENERAL LYON.- Del Estado, pero no de la Administración Pública.

El señor ALMIRANTE MERINO.- La Administración del Estado y la Administración Pública son lo mismo.

El señor GENERAL LYON.- Mi Almirante, la Constitución emplea estos términos en forma muy equívoca.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No, no es equívoca. Indistintamente.

El señor GENERAL LYON.- Bueno, acepto que existe discrepancia en esto. No deseo sostener lo uno ni lo otro, pero sí que hay artículos de la Carta Fundamental que dicen: "La Administración Pública y los demás entes que integran la Administración del Estado".

Eso expresa la Constitución, dando a entender que son cosas distintas.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No da a entender que son cosas distintas.

El señor GENERAL LYON.- Mi Almirante, perdón, para facilitar su consulta, el N° 4 del artículo 62, por ejemplo, habla "de la Administración Pública y demás organismos y entidades".

En fin, creo que no es un problema central, pero lo importante está en que, en mi opinión, en esta materia nuestra Constitución no fue precisa. Es poco clara.

El señor ALMIRANTE MERINO.- La única que puede precisar eso es la Junta de Gobierno por ser el Poder Legislativo.

El señor GENERAL LYON.- Y después el Tribunal Constitucional.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Si en alguna forma desea definir cosas que a su juicio no lo están.

El señor GENERAL LYON.- Claro, pero como es una ley orgánica, tiene que ir al Tribunal.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Sí, indudablemente, sé que es una ley orgánica.

El señor GENERAL LYON.- Entonces, mi Almirante, en realidad, nosotros pensamos que establecer como solución al problema que la ley orgánica constitucional sería una norma supletoria, que es lo propuesto, de todos esos entes a los cuales debe excepcionarse, y que tendría normas propias en aquellas materias, tesis que se viene sosteniendo, en el fondo significaría dejar una ley orgánica constitucional realmente inoficiosa.

En otras palabras, una ley orgánica que sea modificada por una ley común, pues ésa es la proposición: que sea supletoria. Es decir, por ejemplo, en la medida en que yo, como miembro de las Fuerzas Armadas o como cuerpo de Carabineros de Chile, establezca algo en mi estatuto que no se contraponga con la ley orgánica constitucional, no hay problema. Pero si dicto una ley común que se opone a la ley orgánica constitucional, prevalece mi ley común y la ley orgánica constitucional no serviría.

O sea, la solución del problema estaría en que una ley simple vaya modificando o excepcionando lo dis-

puesto por la ley orgánica constitucional.

Ahora, en el intertanto, las normas o los problemas de interpretación entre si es o no es supletoria de la vigente, todo iría a parar a la Contraloría General de la República para que ella resolviera. Es decir, "¿Esta ley se contrapone o no se contrapone con una ley orgánica constitucional? ¿En este caso, es o no es supletoria la ley orgánica constitucional?".

Tendríamos que recurrir permanentemente a la Contraloría para que nos diera una norma general o para dictarla.

De lo contrario, deberíamos recurrir al legislador, para que éste dicte entonces una norma común y, al hacerlo, dejamos de un lado la ley orgánica constitucional y no nos molesta más.

Entonces, pienso lo siguiente: dictar una ley orgánica constitucional para que tenga ese papel casi no tiene sentido.

Por otra parte, convengo también, como expresa el señor Ministro, en que la otra solución, la última tesis propuesta por el señor Almirante Montagna, de dictar una norma orgánica constitucional que sólo establezca principios que jamás vayan a contravenir aquéllos hoy vigentes en todos esos organismos, vale decir, Fuerzas Armadas, Contraloría, municipalidades, empresas del Estado, en lo referente a carrera funcionaria, que no molesten a esa ley orgánica, se puede hacer. Efectivamente, como manifiesta el señor Almirante, es posible.

El señor GENERAL CANESSA.- Pero como una primera parte.

El señor GENERAL LYON.- Claro.

Sería una solución al problema, pero debemos tener conciencia de que hemos hecho un saludo a la bandera, porque esa ley orgánica constitucional no ha servido de nada.

Los principios se plasman en normas concretas. Si no, son principios, nada más.

Y, en este sentido, tendríamos que elaborar normas orgánicas constitucionales que establezcan principios generales en cuanto a la carrera funcionaria, en lo referente a los ascensos, respecto del término de la carrera, y después vendrían los estatutos particulares de todos los entes que determinarían lo propio.

Esa es solución. Convengo en ello, pero no en que sea supletoria, pues eso de la supletoriedad sí que tiene el problema que he mencionado precedentemente. Sería una solución.

Ahora, mi Almirante, a la luz de todo esto, tengo una opinión quizás distinta de lo señalado hace pocos minutos, en el sentido de que, atendida la entidad del problema, creo personalmente que tal vez sea preferible preguntar este problema concreto --no el proyecto: el problema concreto-- al Tribunal Constitucional.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No.

El señor GENERAL LYON.- Mi Almirante, le explicaré por qué.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Yo digo que no.

El señor GENERAL LYON.- Bueno, pero le daré únicamente el fundamento. Sé que la Junta resuelve.

¿Cuál es mi proposición? Si no se pregunta absolutamente nada y optamos por cualquiera de las dos tesis, si nos inclinamos por la alternativa sustentada aquí de excepcionar a todos estos organismos, que se considere que son lo mismo Administración del Estado y Administración Pública y se elabora la ley orgánica y se dice: "Se exceptúan las Fuerzas Armadas, etcétera", y ésta llega al Tribunal Constitucional, el que manifiesta: "No, señor, la ley orgánica constitucional jamás ha aceptado que haya muchos estatutos administrativos, muchas carreras funcio-

narias. Es una sola. Luego, tarjo las excepciones", ¿qué haríamos? Todo de nuevo.

El señor GENERAL MATTHEI.- No, perdón, no se podría hacer de nuevo.

El señor GENERAL LYON.- No se podría hacer de nuevo.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No aceptaré que el Tribunal Constitucional venga a definir lo que yo, como legislador, definiré en este proyecto.

El señor GENERAL LYON.- No. Es interpretar la Constitución, lo que dice la Carta Fundamental, nada más, porque estamos en discrepancia.

El señor GENERAL MATTHEI.- Perdóneme, el otro es el que define. No usted.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Yo no defino. No acepto presiones ni autoridades sobre el legislador.

El señor GENERAL MATTHEI.- El Tribunal Constitucional está por encima.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Lo está en cuanto a interpretar algunas leyes en materia constitucional. Y aquí no hay duda alguna en lo constitucional, salvo que se diga que hay Administración del Estado o Administración Pública. Fuera de eso no existe ninguna otra duda.

El señor GENERAL MATTHEI.- ¿Me permite?

Creo que nunca pensamos en qué zapato chino nos estábamos metiendo cuando dijimos esto en el proyecto.

No lo veo en absoluto fácil, y concuerdo enormemente con lo siguiente: es tremendamente arriesgado tratar de hacer excepciones aquí.

Si realizamos excepciones, el día de mañana el Tribunal Constitucional puede perfectamente bien borrarlas, y las normas que nosotros redactamos básicamente pa

ra la Administración Civil del Estado pueden ser muy bien aplicables a organismos como la Central Nacional de Informaciones; las empresas del Estado, con lo cual éstas a lo mejor quedan completamente fuera de competencia, y las Fuerzas Armadas, lo que sería mucho más grave.

Por lo tanto, veo ese camino como el más expuesto de todos. Realmente, no lo seguiría. No estaría dispuesto a ir por ese camino por lo arriesgado.

Por lo demás, hay varios casos en que el Tribunal Constitucional ha pensado y los ha definido en forma distinta de lo que nosotros pensábamos; de manera que ésa no es una hipótesis así muy peregrina.

En el otro extremo se sitúa la posibilidad de ir a la ley que abarque todo. En ese caso, necesariamente hay que elevarse hasta el más alto nivel en la escala de abstracciones, con lo cual, lógicamente, se llega a generalidades tan amplias que no se dice nada.

Inclusive, habría que poner un tremendo cuidado al estatuir, por ejemplo, que en el futuro los ascensos serán por estricto orden de mérito. En otras partes son por antigüedad. Si determinamos que son por antigüedad, en la universidad, por ejemplo, se obtienen por mérito.

En consecuencia, eso nos indica que no podemos mencionar nada sobre ascensos, por cuanto si establecemos algo en ese aspecto, ya nos tenemos que elevar cada vez en el nivel de las abstracciones.

Sin duda, esa ley se puede redactar. Se pueden consignar esas cosas, y no deseo usar la palabra "lirismo" para no ofender y porque concuerdo en que no es lirismo, pero sí abstracciones, y está realmente uno en el nivel más alto de la escala de abstracciones.

Sin embargo, con todo, estimo que es la ley menos peligrosa y el camino menos arriesgado y, en ese caso, estaría de acuerdo en caminar por él, siempre que

realmente pongamos gran cuidado en decir sólo generalidades y no nos definamos absolutamente en nada, como única forma de salir del paso, porque el otro camino es muy peligroso.

El señor GENERAL STANGE.- Una pregunta: si una Comisión independiente consulta al Tribunal Constitucional, ¿tiene obligación de contestar?

El señor GENERAL MATTHEI.- No.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No, tiene que hacerlo la Junta como un todo.

Bien, esta Sesión de Junta fue convocada con el objeto de decidir qué se hará en el futuro.

Creo que una de las pocas cosas que podemos hacer es resolver que el proyecto vuelva a Comisión y que, después de todo lo que se ha escuchado, una Comisión Conjunta, presidida por la Cuarta, haga nuevamente una presentación sobre la base de un criterio diferente del que se tuvo en cuenta ahora.

El señor GENERAL CANESSA.- Como eso recae en la Cuarta Comisión, desearía ...

El señor GENERAL MATTHEI.- Perdón por interrumpirlo.

Tengo una graduación y debo prepararme para llegar antes que el Presidente de la República; de manera que les ruego perdonarme.

De hecho, estoy de acuerdo en que el proyecto vuelva a Comisión. Desde ya concuerdo en eso.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Que regrese a Comisión para informe, teniendo en cuenta lo debatido hoy, a fin de tener un nuevo borrador sobre la materia para trabajarlo en el futuro.

El señor GENERAL MATTHEI.- Esa es la idea.

El señor GENERAL STANGE.- Conforme.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No le daremos plazo a la Comisión Conjunta por ser muy difícil determinarlo, pero sí requerimos la inclusión de dos puntos fundamentales, los manifestados por el General Canessa: cuál es el marco general de la Administración del Estado --no de la Administración Pública-- y, después, el estudio y análisis de las cosas concretas, precisas y diferentes.

El señor GENERAL CANESSA.- Mi Almirante, algo muy breve.

Para poder enfocar la tarea y no trabajar de más, veo que en este momento aquí se han contemplado tres aspectos: uno, hacer un proyecto muy general.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Que no diga nada.

El señor GENERAL CANESSA.- No, que diga cosas que sean factor común.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Pero no servirá como ley.

El señor GENERAL CANESSA.- Mi Almirante, esa ley podría no existir y, a lo mejor, seguiríamos felices por el momento.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Seguiríamos igual.

El señor GENERAL CANESSA.- Pero considero bueno que exista en el futuro.

El otro aspecto consiste en redactar el concepto de la Administración Pública, que son los ministerios...

El señor ALMIRANTE MERINO.- Administración del Estado.

El señor GENERAL CANESSA.- O sea, redactar una ley breve.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No.

El señor GENERAL CANESSA.- Bueno, es una alternativa.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Bien, conforme. Eso lo decidiremos después.

El señor GENERAL CANESSA.- Y el tercer aspecto es esbozar en esta iniciativa legal, primero, ese concepto general colocando, de acuerdo con la Constitución, todos los elementos que ahí están y, en seguida, abocarnos a lo relativo a la Administración Pública, que viene hecho, los ministerios y los servicios públicos.

Realmente, es ventajoso que exista esta ley para evitar que, sin querer, nuevamente vayamos avanzando hacia el caos, como cuando me tocó recibirme de la Administración Pública, siendo Presidente de CONARA, de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

He anotado nueve cuestiones que es peligroso que vuelvan a producirse, como son la falta de uniformidad y de organicidad, la proliferación de entes o servicios autónomos, la superposición de estructuras, la descoordinación entre los entes públicos, la excesiva complejidad de estructuras, la ausencia de ..., etcétera.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Ninguna de las cosas mencionadas por usted, General, fueron hechas sin querer. Cada una de ellas se dio por una ley patrocinada por algún partido político que deseaba conceder beneficios a alguien. Pero nosotros, como no constituimos partido político, lo haremos por lo que necesita Chile.

El señor GENERAL CANESSA.- Exactamente. Por eso, es bueno que esté escrita esta ley de quórum calificado.

El señor CONTRAALMIRANTE MONTAGNA.- Mi Almirante, una última cosa.

A mi modo de ver, lo que la Comisión Conjunta debería estudiar y pensar bien es la conveniencia de consultar o no consultar al Tribunal Constitucional, aspecto ya descartado por ella.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Yo también lo descarto.

El señor CONTRAALMIRANTE (JT) MONTAGNA.- Pero consultar en profundidad.

No me preocupa mucho que, en un momento determinado, el Tribunal Constitucional diga blanco o negro, por ser una ley absolutamente técnica.

Este proyecto no tiene connotación política. No es la ley del Tribunal Calificador de Elecciones, respecto de la cual realmente tuvimos una experiencia que más vale no repetir.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No es volver a repetir, sino que no vuelva a suceder, porque lo podemos repetir mil veces.

Aunque sea política, el Tribunal Constitucional debería haber actuado conforme a la ley, y no conforme a política --que quede en Acta--.

El señor CONTRAALMIRANTE (JT) MONTAGNA.- Bueno, eso es exactamente lo que ocurrió en aquella ocasión.

Reitero: a mi juicio, esta iniciativa no constituye una ley política. Considero que es un cuerpo legal técnico, y tal vez valdría la pena pensar un poquito en profundidad si es o no es conveniente consultar al Tribunal, pues si llegara a éste sin preguntarle previamente, tendrá significación política el que el Tribunal diga: "Mire, Administración del Estado es un concepto amplio, o es un concepto restringido".

Opino que es un problema absolutamente técnico y, en esa medida, creo que el Tribunal Constitucional, en vez de causar un problema político, nos estará ayudando.

Desde ese punto de vista hay dos posibilidades: produzcamos lo mejor que podamos y que nos parezca, lo me mejor que nos resulte. Pensemos en las experiencias anteriores a este Gobierno, en la diplomacia paralela; pense

mos en las empresas del Estado, que funcionaban por su cuenta y andaban haciendo de las suyas y en que había un presupuesto poco menos que paralelo, digamos, en la Administración del Estado y existía todo un sistema in orgánico.

Ese es más o menos el asunto.

Entonces, considero que si esta ley es de ca rácter técnico, el Tribunal Constitucional, en vez de corregirnos la plana, nos ayudará a enmendarla.

Podría pensarse hasta en esa posibilidad.

En mi opinión, sería bueno que la Comisión Conjunta se abocara a ese pensamiento, a esa posibilidad. Es decir, ésta es una ley técnica y, a mi juicio, no tiene consecuencias políticas.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Según mi modo de ver, el Tribunal Constitucional ha perdido mucho prestigio después del fallo del otro día; así que no lo consulto.

El señor MINISTRO DEL INTERIOR.- ¿Me permite, Almirante?

Estoy de acuerdo con lo manifestado por el Almirante Montagna en el sentido de que la ley es técnica, pero no me gustaría excluir que, al producirse un conflicto como el señalado anteriormente, de riesgo de exclusiones, el tema pasara a ser político.

En ese caso, a un tema meramente técnico, al discutirse a quien está o no está excluyendo la H. Junta, podría dársele un carácter político, y eso lo considero peligroso.

El señor TTE. GENERAL CANESSA.- Mi Almirante, en nuestro país todo es político, y la Administración Pública es un tema político porque entran muchos, están incluidas las empresas del Estado, muchas cosas.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Se equivocó, General: dijo "la Administración Pública".

El señor TTE. GENERAL CANESSA.- Perdón, pero usted me interpreta, mi Almirante: Administración del Estado.

El señor ALMIRANTE MERINO.- En consecuencia, se resolvería devolver el proyecto a Comisión para analizar los tres puntos más importantes, y el plazo ...

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION.- Para la Junta vence el 20 de marzo.

El señor TTE. GENERAL CANESSA.- Es muy breve.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION.- Habría que pensar en otro.

El señor ALMIRANTE MERINO.- Sí. Está calificado de ordinario extenso.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION.- Sí. Eso es el máximo.

El señor ASESOR JURIDICO DEL EJERCITO.- El 24 de diciembre vence el plazo para el informe final de la Comisión.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION.- El de la Junta, el 25 de marzo.

El señor ALMIRANTE MERINO.- ¿Habría acuerdo para calificarlo de ordinario extenso a partir de este momento?

El señor TTE. GENERAL CANESSA.- Sí.

El señor CONTRAALMIRANTE (JT) MONTAGNA.- O sea, renovarlo.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION.- Podría pensarse en suspenderlo mientras se resuelve este problema ...

El señor ALMIRANTE MERINO.- No hay problema que resolver. No consultaré a nadie.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION.- Mi Almirante, me refiero a otra cosa.

Como no está resuelto sobre qué bases se legislará, y no está decidido desde el comienzo, el lapso de la suspensión podría no considerarse.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No.

Estimo conveniente pedir al Ejecutivo el envío del informe de la Comisión Fernández como tal, el estudio de esa Comisión.

El señor TTE. GENERAL CANESSA.- Con permiso, mi Almirante.

Mi Jefe de Gabinete, quien tiene más experiencia que yo en estas materias, desea intervenir.

El señor JEFE DE GABINETE DEL EJERCITO.- Deseo representar, mi Almirante, que una suspensión de plazo para la Comisión Conjunta significan doce días más, por cuanto en ese lapso debemos tener listo nuestro informe, o sea, no es una solución para la Comisión.

El señor JEFE DE GABINETE DE LA FUERZA AEREA.- Mi Almirante, sugiero noventa días hábiles a partir de hoy. Eso da hasta abril o mayo del próximo año.

El señor ALMIRANTE MERINO.- No se ajusta a la ley.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION.- Deseo plantear dos cosas, señor.

Primera materia, y sólo como una sugerencia en cuanto al fondo del asunto --el planteo que realizaré lo hago como Secretario de Legislación y no como integrante de Comisión Legislativa alguna, pues no integro ninguna--, pues sólo deseo traer a la mente el recuerdo de lo que ocurrió con ocasión de una consulta extensa

al Tribunal Constitucional en torno de si se podían o no se podían dictar leyes penales en blanco.

La respuesta del Tribunal fue: "Yo no dicto sentencia; preséntenme un texto expreso y concreto".

Ese es un aspecto y desearía que lo tuviera presente la Comisión Conjunta, como sugerencia.

Y el segundo es que la Cuarta Comisión Legislativa presentó el preinforme el 4 de noviembre. Entonces, podría suspenderse el plazo desde esa fecha.

El señor CONTRAALMIRANTE (JT) MONTAGNA.- Eso es.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION.- ¿Por qué? Porque desde entonces hasta ahora no ha podido haber claridad, ni la habrá hasta que lleguen a una solución sobre la base de las ideas centrales dadas aquí.

El señor ALMIRANTE MERINO.- A partir del 4 de noviembre regirá el plazo de ordinario extenso.

El señor TTE. GENERAL CANESSA.- Está bien.


El señor ALMIRANTE MERINO.- Ofrezco la palabra.

Al haberse tratado el tema de esta sesión, muchas gracias, señores, se levanta la sesión.

--Se levanta la sesión a las 17.15 horas.


 NELSON ROBLEDO ROMERO
 Coronel

Secretario de la Junta de Gobierno


 JOSE T. MERINO CASTRO
 Almirante
 Comandante en Jefe de la Armada
 Presidente de la I Comisión Legislativa