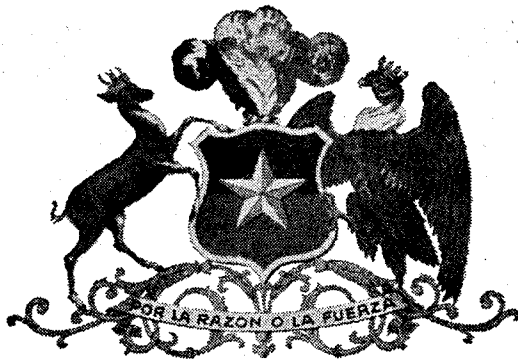


REPUBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACION OFICIAL.

LEGISLATURA 316ª, ORDINARIA.

Sesión 93ª, en martes 12 de septiembre de 1972.

Especial.

(De 18.13 a 19.46).

PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES IGNACIO PALMA VICUÑA, PRESIDENTE,
Y RICARDO FERRANDO KEUN, PRESIDENTE ACCIDENTAL.

SECRETARIO, EL SEÑOR PELAGIO FIGUEROA TORO.

INDICE.

Versión taquigráfica.

	Pág.
I. ASISTENCIA	4330
II. APERTURA DE LA SESION	4330
III. ORDEN DEL DIA:	
Proyecto de ley, en primer trámite, sobre traslado de mercaderías provenientes de industrias de Arica o de zonas de tratamiento aduanero especial al resto del país (se aprueba en general)	4330
Requisitos para cumplimiento de decretos, órdenes o resoluciones de ejecución inmediata (se aprueba en general)	4335

VERSION TAQUIGRAFICA.

I. ASISTENCIA.

Asistieron los señores:

- Acuña Rosas, Américo;
- Aguirre Doolan, Humberto;
- Aylwin Azócar, Patricio;
- Ballesteros Reyes, Eugenio;
- Carmona Peralta, Juan de Dios;
- Chadwick Valdés, Tomás;
- Ferrando Keun, Ricardo;
- Foncea Aedo, José;
- García Garzena, Víctor;
- Gumucio Vives, Rafael Agustín;
- Hamilton Depassier, Juan;
- Jerez Horta, Alberto;
- Juliet Gómez, Raúl;
- Lorca Valencia, Alfredo;
- Luengo Escalona, Luis Fernando;
- Miranda Ramírez, Hugo;
- Montes Moraga, Jorge;
- Moreno Rojas, Rafael;
- Musalem Saffie, José;
- Noemi Huerta, Alejandro;
- Pablo Elorza, Tomás;
- Palma Vicuña, Ignacio;
- Papic Ramos, Luis;
- Prado Casas, Benjamín;
- Reyes Vicuña, Tomás;
- Silva Ulloa, Ramón;
- Teitelboim Volosky, Volodia;
- Valente Rossi, Luis, y
- Valenzuela Sáez, Ricardo.

Actuó de Secretario el señor Pelagio Figueroa Toro, y de Prosecretario, el señor Daniel Egas Matamala.

II. APERTURA DE LA SESION.

—Se abrió la sesión a las 18.13, en presencia de 18 señores Senadores.

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

III. ORDEN DEL DIA.

TRASLADO DE MERCADERIAS DE INDUSTRIAS DE ARICA O DE ZONAS DE TRATAMIENTO ADUANERO ESPECIAL AL RESTO DEL PAIS.

El señor FIGUEROA (Secretario). —

En primer término, corresponde tratar el proyecto, iniciado en moción del Honorable señor Carmona, que aclara lo dispuesto en la letra a) del artículo 20 de la ley 13.039 y su reglamento, en el sentido de que las industrias instaladas en Arica o en otras zonas de tratamiento aduanero especial podrán trasladar al resto del país las mercaderías que fabriquen, elaboren, armen o manufacturen.

La Comisión de Economía y Comercio, en informe contenido en el boletín 26.632, recomienda a la Sala aprobar la iniciativa, que está en segunda discusión.

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

Proyecto de ley (moción del señor Carmona):

En primer trámite, sesión 54ª, en 22 de agosto de 1972.

Informe de Comisión:

Economía, sesión 70ª, en 6 de septiembre de 1972.

Discusión:

Sesiones 90ª, 91ª y 92ª, en 12 de septiembre de 1972.

El señor PALMA (Presidente).— En la segunda discusión, ofrezco la palabra.

El señor VALENTE.—Señor Presidente, durante la primera discusión dimos las razones por las cuales estimábamos que este proyecto debía volver a Comisión. Pese a no estar en total desacuerdo con su redacción, consideramos que la forma como en él se interpreta la letra a) del artículo 20 de la ley 13.039 es contradictoria con la posición que sobre la materia han sostenido permanentemente los vistas de aduana por intermedio del Círculo de Vistas de Valparaíso.

Ante la eventualidad de que la interpretación contenida en el proyecto del Honorable señor Carmona, que es aclarati-

vo, no solucione el problema, sino que lo agrave, ocasionando un perjuicio a las zonas francas, y teniendo presente la opinión de los vistas de aduana, deseamos que la iniciativa vuelva a Comisión —ya formulamos las indicaciones pertinentes—, con el compromiso de invitar a los señores de ese Círculo y a cualquier otro funcionario que nos pueda esclarecer la situación, a fin de despachar un proyecto que clarifique definitivamente todas las dudas existentes sobre la materia.

Más aún, ratifico lo que me expresó esta mañana un funcionario del Ministerio de Hacienda: que la iniciativa que prepararon los vistas de aduana y que incide en el mismo artículo 20 de la ley 13.039 fue firmada por el Ministro del ramo.

En consecuencia, ese proyecto va primero a la Cámara, se incluye en la convocatoria, y aquí tendremos un poco más de tiempo para dar solución efectiva al problema creado.

Mientras tanto, entre la Superintendencia de Aduanas, el Círculo de Vistas, la Contraloría y el propio Ministerio de Hacienda se ha suscrito un acuerdo para permitir que los vistas sigan realizando aforos, con el fin de no entorpecer el envío al resto del país de las mercaderías armadas, elaboradas, integradas, fabricadas o semielaboradas en el departamento de Arica y en las otras zonas libres o de tratamiento aduanero especial. De modo que la situación se ha superado en este momento. Y ello será confirmado y ratificado con el proyecto que el Ejecutivo envió al Congreso Nacional.

Estimamos indispensable un estudio más prolijo de esta materia, por lo que reiteramos nuestra posición en el sentido de que el proyecto en debate vuelva a la Comisión correspondiente.

El señor CARMONA.—Señor Presidente, las palabras del Honorable señor Valente me obligan a intervenir para manifestar que con seguridad Su Señoría no ha estudiado en profundidad las disposiciones contenidas en el proyecto de ley de que soy autor. Si lo hubiera hecho, se ha-

bría dado cuenta de que mediante él se resuelve totalmente la situación creada en Arica, en beneficio de las industrias de ese departamento.

Ahora bien, el señor Senador dice que allí existe un problema grave, que desea resolver. Pero ha presentado un contra-proyecto.

El señor VALENTE.— Yo no, señor Senador: el Ministerio de Hacienda.

El señor CARMONA.— Usted, Honorable colega, . . .

El señor VALENTE.—No.

El señor CARMONA.— . . . porque firmó las indicaciones pertinentes.

Esta mañana supimos que el Honorable señor Valente presentó un conjunto de indicaciones. Su Señoría tiene derecho a hacerlo, y también a discrepar.

Por lo tanto, al reiterar su solicitud de devolver el proyecto a Comisión, el señor Senador no hace más que cumplir su propósito: demorar el despacho de la iniciativa.

No tengo inconveniente en que el proyecto vuelva a Comisión, porque estimo que allí el Honorable señor Valente se convencerá de que las disposiciones que redacté resuelven el problema en forma clara y categórica.

Mediante la iniciativa de que soy autor se solucionan las dificultades de los funcionarios de aduana al declararse ajustadas a derecho todas las resoluciones tomadas con anterioridad a la fecha de dictación de la ley en estudio.

Por otra parte, el Honorable señor Chadwick, refiriéndose a una norma consignada en la iniciativa que presenté, llegó a decir incluso que era como falta de honestidad legislar de la manera en que allí se hace.

Basado en los preceptos de la iniciativa en estudio, puedo decir al señor Senador que su interpretación no se ajusta a la realidad. Estoy de acuerdo con Su Señoría en cuanto a que sólo el legislador puede interpretar la ley de modo generalmente obligatorio. Pero lo que dispone el artículo 3º es algo totalmente distinto. In-

dudablemente, mediante esta iniciativa no se pretende introducir modificación alguna, porque es simplemente aclaratoria, interpretativa; de modo que no podríamos restringir facultades de la Superintendencia de Aduanas u otros organismos, ni menos de la Contraloría General de la República.

Lo que sucede es que tanto dicha Superintendencia como el organismo contralor han discrepado en sus interpretaciones sobre la aplicación a casos particulares de las disposiciones de la "ley Arica".

Ante tal circunstancia, ¿qué se establece en el artículo 3º? Algo que nos parece fundamental. Que si un organismo aplica la ley en determinada forma, sobre la base de la interpretación general del legislador, y otro administrativo ordena posteriormente aplicarla de modo distinto, siguiendo su criterio, la nueva interpretación hecha en ese caso particular regirá sólo para lo futuro, sin comprometer situaciones pasadas. De ese modo cautelamos los intereses de los funcionarios de aduana, a quienes el Honorable señor Valente dice defender con la modificación que propuso. Pero, como se ve, ese objetivo se logra también mediante el artículo 3º del proyecto que presenté. Se trata de proteger a los funcionarios que han estado aplicando la ley creyendo interpretarla correctamente, y que con posterioridad se ven afectados por la resolución de un organismo que ordena aplicarla de modo distinto.

Eso es en síntesis lo que se propone mediante el proyecto que debatimos, que, insisto, es simplemente aclaratorio, interpretativo.

Esta mañana formulé una observación acerca de las indicaciones que presentó el Honorable señor Valente, que en la práctica constituyen un proyecto nuevo, porque tienden a reemplazar todo el articulado de la iniciativa que yo propuse por otro que, según confesó Su Señoría, elaboró el Ministerio de Hacienda.

En el nuevo articulado que propuso el

señor Senador se incluía primitivamente —se sostuvo que fue objeto de enmienda— un mecanismo sobre tributos y se iba más lejos de lo establecido en las disposiciones de la "ley Arica".

Sostuve al respecto —este criterio tiene vigencia, a menos que se haya modificado la redacción en la parte pertinente de dicha iniciativa— que no correspondía tratar ese aspecto del contraproyecto del señor Senador, porque la norma sobre tributos tenía que enviarse a la Cámara, donde constitucionalmente debe tener origen.

El señor PALMA (Presidente). — Ofrezco la palabra.

El señor VALENTE.—Pido la palabra, para aclarar brevemente algunas observaciones del Honorable señor Carmona.

Leí el proyecto que presentó Su Señoría. Aún más, lo estudié, comparándolo con el preparado por los vistas de Aduana. Pedí al Círculo de Vistas su parecer respecto del contenido de la iniciativa del Honorable señor Carmona, y puedo decir que las opiniones que vertí sobre ella en la Sala, tanto en la mañana como en la tarde de hoy, corresponden al criterio de esa entidad, que ha manifestado que el proyecto de Su Señoría no es bueno, no aclara la situación existente y, sobre todo, confunde mucho más cualquier interpretación futura de las disposiciones de la ley vigente.

Por lo demás, considero indispensable escuchar a los personeros del Círculo de Vistas, porque son ellos quienes están en tela de juicio, ellos están sancionados en virtud de dictámenes de la Contraloría, y muchos se hallan afectados por sumarios y sanciones pecuniarias a raíz de las interpretaciones hechas por el organismo contralor, que me parecen del todo irreal, porque sobre la materia ha dado a conocer cerca de ocho interpretaciones distintas, muchas de ellas contradictorias entre sí. De modo que ni siquiera en la Contraloría existe criterio unánime para determinar el alcance de los preceptos de la ley vigente.

Por eso, hemos presentado a modo de indicación el proyecto que elaboró el Círculo de Vistas de Aduana de Valparaíso. Y hemos sido muy francos sobre el particular. No deseamos que se despache hoy día la iniciativa en estudio, porque perjudica a las zonas de tratamiento aduanero especial y no resuelve la situación de los funcionarios. Queremos que la iniciativa vuelva a Comisión, para que no se despache durante la legislatura ordinaria. Preferimos esperar el proyecto de los vistas de Aduana, que tiene el patrocinio del Ejecutivo, porque, con el concurso del Honorable señor Carmona y de cualquier otro Senador entendido en la materia, permitirá dictar una ley que resuelva definitivamente todas las dificultades, en vez de una legislación de última hora que se limite a expresar buenos propósitos, sin llegar a nada positivo.

El señor PRADO.—Deseo opinar brevemente sobre la materia, porque me he preocupado mucho de ella.

Considero que el proyecto del Honorable señor Carmona resuelve un aspecto del problema; no todo lo que plantean los vistas de Aduana ni todas las dificultades originadas con motivo de la aplicación de la "ley Arica".

Por ejemplo, creo que se soluciona claramente el problema de las importaciones realizadas al resto del territorio por las industrias instaladas en Arica, frente a la discrepancia entre la Contraloría General de la República y el Servicio de Aduanas.

El señor VALENTE.—Y en todas las zonas libres.

El señor PRADO.—En todas las zonas libres.

A mi juicio, el asunto queda correctamente resuelto con la iniciativa presentada por el Honorable señor Carmona.

Por otra parte, pienso que también queda resuelto el problema funcionario derivado de eso mismo. Frente a la posible solución de este aspecto del problema, me

parece aceptable la idea planteada por el Honorable colega, sobre todo si se considera la realidad que se presenta a veces en servicios fiscalizadores o que aplican legislaciones tributarias, por los conflictos que se originan como consecuencia de cierta irracionalidad en el proceso administrativo. Un organismo que aplica la ley lo hace de manera uniforme. Tardíamente llega un reparo, y se produce una situación concreta, expresada en actos jurídicos determinados, en actos de importación, se han tramitado documentos. Los funcionarios han encontrado actos repetidos de la administración. A última hora, por una interpretación distinta, se produce el problema funcionario.

Como dije antes, todo eso queda resuelto con la iniciativa del Honorable señor Carmona. ¿Qué queda pendiente? Un problema que el proyecto de los funcionarios vistas de Aduana —que entiendo que el Gobierno quiere hacerlo suyo— lo aborda un poco más a fondo. Yo le encuentro razón al proyecto del Gobierno, pues éste entra a modificar la Ordenanza de Aduanas en algunos aspectos que se refieren a la legalización de la póliza y a la responsabilidad del administrador de la Aduana en cuanto la legaliza con su firma, y a la responsabilidad del funcionario vista por la operación misma del aforo, que son dos —diría yo— aspectos de orden jurídico de la Ordenanza de Aduanas que están concebidos desde hace muchos años de modo muy irreal y que dan lugar a que muchos funcionarios —administradores de Aduana o vistas— simplemente tengan que ir a la cárcel cuando, por la forma irracional de aplicación de las disposiciones, les toca la mala suerte de ir a la cárcel.

Por eso, me parece conveniente que el proyecto vuelva a Comisión, como se ha propuesto, y que se escuche allí al Círculo de Vistas. Pero quiero dejar constancia, en todo caso, de que la situación se plantea no tanto por la insuficiencia del pro-

yecto del Honorable señor Carmona, sino porque el otro entra en materias nuevas y más amplias. De ahí que me parezca indispensable también considerar esta iniciativa junto con la que propondrá el Ejecutivo.

El señor BALLESTEROS.— ¿Me permite, señor Presidente?

Me alegro de que en la Sala exista cierto acuerdo para enviar el proyecto nuevamente a Comisión, porque particularmente el artículo 3º a mí me merece objeción. Este precepto dice que "cualquiera interpretación del Servicio de Aduanas, Ministerio de Economía, Contraloría General de la República o, en general, de cualquier organismo con competencia para ello, que altere el régimen jurídico que rige"... Me parece que en él hay un evidente contrasentido. Ninguna interpretación de un organismo administrativo, por muy importante que éste sea, puede alterar el régimen jurídico. De manera que en la redacción misma del precepto citado, existe un contrasentido, un absurdo.

Aun comprendiendo el alcance que tiene esta norma, considero que no es feliz la redacción que se le ha dado. Por eso, sugiero que la Comisión la aclare en el segundo informe, porque es evidente que no traduce cabalmente la idea de que se trata.

Además, si se examina a fondo el precepto, la verdad es que resulta extraordinariamente serio que los organismos llamados a fiscalizar no puedan entrar a conocer ciertos hechos irregulares cometidos respecto de algunas industrias o empresas, y que sus resoluciones sólo pueden operar para lo futuro. Como es evidente, hay muchos casos en que esto puede justificarse; pero de manera genérica, como lo estatuye el artículo 3º, establecer que esas determinaciones no tendrán efectos retroactivos y sólo surtirán efectos para lo futuro, me parece un exceso.

Por lo tanto, sugiero que en el segun-

do informe se considere debidamente lo que he señalado.

El señor CHADWICK.— Pido la palabra, señor Presidente.

Me he atrevido a pedir la oportunidad de intervenir por segunda vez en la discusión de este proyecto de ley, porque creo indispensable precisar mis conceptos y aclarar mis ideas.

Yo he dicho que no puedo poner en duda —por lo contrario, la acepto anticipadamente— la facultad que pertenece al legislador de interpretar la ley. Sin embargo, he querido llamar la atención del Senado respecto del peligro que existe cuando se utiliza esta facultad.

Es cierto que el legislador puede, le toca, le corresponde, como es natural, interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio. Ya lo decía el Código Civil. Es absolutamente indiscutible. Pero es igualmente cierto e indiscutible que eso exige un procedimiento leal de parte del legislador. No se trata de imponer una voluntad para dar un sentido a la disposición que se quiere interpretar por la mera autoridad que tiene el legislador de hacer la ley, pues entonces se producen efectos contrarios a todo buen ordenamiento jurídico: dar valor retroactivo al precepto que se interpreta. Por ejemplo, en el artículo 1º se dice sustancialmente que la disposición de la letra a) del artículo 20 de la ley 13.039 debe entenderse en determinado sentido, en virtud del cual los productos industriales de las zonas que gozan de franquicias porque están en los extremos del país pueden ser internados al resto de la nación sin pagar determinados derechos, siempre que se cumplan los requisitos señalados en un decreto del año 1967.

En mi concepto, la disposición en referencia es extraordinariamente grave, porque si se aplica en su sentido natural, el Estado chileno tendrá que devolver las sumas que los particulares pagaron por

concepto de impuestos en oportunidades anteriores, en virtud de que la interpretación producirá efecto retroactivo. Es eso lo que yo he querido señalar.

La verdad es que he leído el informe y no he encontrado en él un razonamiento convincente en el sentido de que realmente se haya tratado de desentrañar, de sacar de las disposiciones que se interpretan el sentido que legítimamente les corresponde. Creo que es un acto de autoridad, un golpe de mayoría el que se está dando. Y al llamar la atención sobre este particular, no he querido herir a nadie, pues todos los señores Senadores merecen respeto. Lo que quise expresar es que, aunque no esté en nuestra voluntad hacerlo, en el hecho se está produciendo una sangría a las arcas fiscales al obligar a devolver lo que, de acuerdo con interpretaciones legítimamente adoptadas por las autoridades competentes, debieron pagar aquellos particulares que traían al país artículos elaborados o manufacturados en las zonas extremas de Chile.

Doy esta explicación para reforzar el criterio que ya se advierte en la Sala, en el sentido de enviar el proyecto nuevamente a Comisión. Porque es indiscutible que la Comisión tendrá que saber, al igual que la Sala, qué efectos producirá en la realidad, en la práctica. ¿Cuántos centenares de millones de pesos tendrán que ser entregados a los particulares en virtud de esta iniciativa? ¿Qué industrias se favorecerán? ¿Quiénes son los perjudicados, fuera del fisco? Porque también hay competencia y una verdadera guerra de la selva entre los comerciantes chilenos. Unos obtienen ventajas que les sirven para enriquecerse, pero que también sirven para arruinar a otros. Los que fabrican refrigeradores en Arica compiten con los que fabrican refrigeradores en Santiago, por ejemplo. ¿Les vamos a dar una fortuna a costa del Estado, para doblar en la competencia a sus competidores? No. Por lo menos tengamos un segundo in-

forme que nos diga responsablemente cuáles son los efectos que en la práctica producirá este proyecto de ley.

Repito: doy estas explicaciones que me parecen necesarias, porque no ha sido mi intención molestar ni herir a nadie.

—*Se aprueba en general el proyecto.*

El señor PALMA (Presidente).—Como la iniciativa ha sido objeto de varias indicaciones, pasa a Comisión para segundo informe.

Advierto que la formulada por el Honorable señor Valente será envida al Presidente de la República para el respectivo patrocinio constitucional, porque en el artículo 1º sustituye diversos tributos...

El señor VALENTE.—No, confirma.

El señor PALMA (Presidente).—Sustituye varios tributos. Leo textualmente: "En sustitución de los tributos indicados en el inciso segundo del artículo 20 de la ley 13.039 las industrias a que se refiere dicha disposición, instaladas o autorizadas para instalarse en el departamento de Arica o en otras zonas que gocen de tratamiento aduanero especial con anterioridad a la vigencia de la ley 14.824, pagarán los gravámenes que en dicho artículo se señalan"...

El señor JULIET.—La Comisión resolverá.

El señor PALMA (Presidente).—Pero la indicación no puede ser enviada directamente a la Comisión. Es preciso pedir previamente el patrocinio del Ejecutivo.

REQUISITOS PARA CUMPLIMIENTO DE DECRETOS, ORDENES O RESOLUCIONES DE EJECUCION INMEDIATA.

El señor FIGUEROA (Presidente).—En seguida, corresponde ocuparse en la segunda discusión del proyecto, iniciado en moción de los Honorables señores Aylwin y Foncea, que dispone que determinados decretos, órdenes o resoluciones de ejecución inmediata no podrán cumplirse sino luego de su publicación en el Diario Oficial, y que deberán ser enviados a la

Contraloría General de la República dentro de determinados plazos.

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

Proyecto de ley (moción de los señores Aylwin y Foncea):

En primer trámite, sesión 34ª, en 20 de julio de 1972.

Informe de Comisión:

Legislación, sesión 70ª, en 6 de septiembre de 1972.

Discusión:

Sesión 92ª, en 12 de septiembre de 1972.

El señor PALMA (Presidente).— En la segunda discusión, ofrezco la palabra.

El señor GUMUCIO.—¿Me permite, señor Presidente?

El señor PALMA (Presidente).—Puede hacer uso de la palabra Su Señoría.

El señor GUMUCIO.—Señor Presidente, no cabe duda de que la iniciativa que nos ocupa reviste extraordinaria importancia. La verdad es que la creación de la Contraloría como sucesora del antiguo Tribunal de Cuentas, fue una medida que aprobó todo el país, porque se hacía necesario contar con un organismo contralor de los decretos y resoluciones del Ejecutivo.

Con el transcurso del tiempo y los cambios acelerados que ha tenido el Estado y su manejo como tal, la Contraloría, con su organización interna y como consecuencia, especialmente, de los plazos que se establecieron para tomar razón de los decretos, se fue quedando atrás y, sin quererlo, constituyó un elemento que hacía más difícil y lenta la marcha del Esta-

do. Es indudable que desde el momento en que se fueron creando instituciones semifiscales y de administración autónoma y, sobre todo, entidades estatales que entraban a actuar en la vida del comercio, como es el caso de la ECA, y, al mismo tiempo, multiplicándose, como es natural, el número de decretos y resoluciones, el trámite de la Contraloría se convirtió, como digo, en un tropiezo grave por la larga tramitación interna que tenía el estudio y toma de razón de los decretos.

El problema en referencia lo han estudiado varias Administraciones. Recuerdo que en el Gobierno anterior fue analizado a fondo y se expresó un deseo muy ferviente de buscar una fórmula para hacer más eficaz la participación de la Contraloría en la toma de razón de decretos y resoluciones, especialmente de organismos tales como la ECA, que realizan operaciones comerciales de mucha rapidez, para que éstas tengan efecto.

Aparte lo anterior, la situación misma del país, su estructura geográfica, el problema de los terremotos o de las emergencias graves, fueron factores que contribuyeron a que el legislador mostrara la tendencia a facilitar la tramitación de los decretos o resoluciones. Además, antiguamente el Presidente de la República firmaba la totalidad de los decretos. Es decir, el cúmulo de cosas de mediana y mínima importancia que el Jefe del Estado firmaba constituía precisamente el escollo que hacía que todo se demorara y que se formaran verdaderas montañas de antecedentes que nunca se tramitaban. Eso movió a que por una ley se permitiera la firma de decretos y resoluciones "por orden del Presidente de la República", con el objeto de que hubiera más facilidades para la tramitación de aquéllos. Sólo por la vía del ejemplo mencionaré, porque es muy gráfico, el caso de las jubilaciones.

Los decretos de los miles de jubilaciones los firmaban el Presidente de la República, el Ministro respectivo y el Sub-

secretario, aparte la tramitación larguísima que en sí mismo implicaba el documento. Se optó por el camino de que tales decretos y otros respecto de materias de parecida naturaleza, fueran firmados por orden del Presidente de la República, para facilitar su tramitación.

Naturalmente, concuerdo en la necesidad de que la Contraloría mantenga íntegramente todas sus facultades fiscalizadoras.

El proyecto presentado por los Senadores señores Aylwin y Foncea establece, en el artículo 1º, que todas esas resoluciones o decretos de los cuales la Contraloría toma razón con posterioridad a su dictación, deban ser publicados en el Diario Oficial. Yo no tengo mayor objeción que hacer a tal publicación, pero hago presente, sí, que ha de constituir un incordio el número inmenso de resoluciones de poca importancia que tendrá que aparecer en el Diario Oficial. Y vuelvo a referirme al caso de las jubilaciones: tendrían que aparecer en el Diario Oficial todas las que se otorgan por medio de resoluciones o decretos firmados por orden del Presidente de la República. Pero, en fin, en este aspecto de la publicación en el Diario Oficial no haría yo mayor hincapié, aun cuando hago presente que ha de ser nuevamente un incordio en el caso preciso de los jubilados.

Después, se establece que deberá...

El señor AYLWIN.—¿Me permite?

El señor GUMUCIO.—Le ruego que me permita terminar, y al final le concederé una interrupción.

En realidad, no me guía ningún afán polémico. Quiero sólo aclarar ideas que a primera vista me sugiere el proyecto.

El señor AYLWIN.—Los decretos de jubilación no son de los que siempre necesitan, para cumplirse, que previamente se tome de ellos razón, ni, incluso, que se registren.

El señor GUMUCIO.—Bueno, yo borra-

ría ese ejemplo. Pero podrían quedar vigentes todos los demás ejemplos, como los de resoluciones acerca de materias secundarias o poco importantes y los decretos que, conforme a la ley, en casos de emergencias, como los de terremoto, pueden dictarse de inmediato sin toma de razón por parte de la Contraloría. O sea, aun cuando tuviese razón Su Señoría en cuanto a que el caso de las jubilaciones fue mal planteado por mí, quedan en pie los demás ejemplos.

Luego, se establece el plazo de cinco días para enviar los antecedentes a la Contraloría. Yo no haría cuestión en este aspecto.

Dice después el proyecto que si la Contraloría pidiera mayores antecedentes, éstos deberán serle enviados dentro del plazo de quince días, y que "el mero transcurso de los plazos referidos en los incisos anteriores, sin que ingresen a la Contraloría los decretos, órdenes, resoluciones o antecedentes respectivos, producirá la caducidad inmediata de la medida y el Contralor deberá abstenerse de cursar con posterioridad el acto que la contiene". En esto, tengo mis dudas. Me pregunto si la caducidad inmediata es demasiado absoluta, si alcanza o puede perjudicar a terceros no culpables del origen del vicio de tipo administrativo de que adolezca la resolución o el decreto firmado por el Presidente de la República.

A continuación, añade el precepto: "sin perjuicio de que pueda renovarse mediante la dictación de un nuevo acto transcurrido el término de ciento ochenta días, contado desde la fecha de publicación del acto caducado." Este plazo de ciento ochenta días tiene íntima relación con el artículo 2º, que dice: "Los actos que contienen medidas de ejecución inmediata, a que se refiere el artículo anterior que fueren representados o devueltos por la Contraloría podrán ser insistidos, o subsanados los reparos formulados por el organis-

mo contralor, solamente dentro del plazo de quince días contado desde su devolución.”

Desde luego, parece un plazo bastante estrecho para agregar los antecedentes que la Contraloría exija. Pongámonos en el caso de que sean de contabilidad, y el plazo que se da resulta demasiado breve para cumplir con la obligación de enviar los antecedentes que se pidan.

Pero ahora viene, a mi juicio, lo más grave:

“Si no fuere insistido” —dice el inciso siguiente— “el acto o subsanados los reparos dentro de dicho plazo, quedará sin efecto por el solo ministerio de la ley, sin que pueda renovarse la medida que él contiene mediante la dictación de un nuevo acto hasta después de transcurridos ciento ochenta días desde la fecha de publicación del que perdió su vigor.”

Yo no soy constitucionalista. Estoy, sencillamente, con toda sinceridad planteando las objeciones que a primera vista me parecen del caso.

La Constitución Política del Estado, al establecer, en el artículo 21, el derecho del Presidente de la República de dictar decretos de insistencia, no colocó ningún plazo para que dicho decreto de insistencia pudiera dictarse. Y este precepto constitucional no puede estar sujeto a reglamentación, como en el caso de las garantías constitucionales tales como el derecho de reunión y otras por el estilo, en que expresamente lo dice la Carta Fundamental. En este caso, el derecho a dictar decretos de insistencia consta en la Constitución Política del Estado y no podría privarse de él...

El señor AYLWIN.—Es la ley orgánica de la Contraloría General de la República la que consigna ese derecho. No existe en la Constitución.

El señor GUMUCIO.—El artículo 21...

El señor AYLWIN.—Se refiere a los decretos constitucionales de emergencia, que obedecen a otra situación.

El señor GUMUCIO.—...dice: “La Contraloría no dará curso a los decretos que excedan el límite señalado en el N° 10 del artículo 72 de la Constitución, y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la Cámara de Diputados”. Y agrega: “También enviará copia a la misma Cámara de los decretos de que tome razón y que se dicten con la firma de todos los Ministros de Estado, conforme a lo dispuesto en el precepto citado en el inciso anterior”. Es decir que la dictación de decreto firmado por todos los Ministros de Estado se consigna en forma clara en la Constitución Política del Estado. Esto no es discutible. Y éstos son los decretos que se llaman “de insistencia”, por el hecho de que los firman todos los Ministros de Estado.

Yo creo que al limitarse a 180 días la facultad que tiene el Presidente de la República para dictar decretos de insistencia, se viola en cierta medida la Constitución en cuanto ésta permite al Primer Mandatario dictar esos decretos.

El señor LUENGO.—¿Me permite una interrupción, con la venia de la Mesa?

El señor PALMA (Presidente).—Puede hacer uso de una interrupción Su Señoría.

El señor LUENGO.—Yo creo que el inciso segundo del artículo 2° del proyecto de ninguna manera se refiere a los decretos de insistencia. Se refiere a que un decreto que debía cumplirse antes de la toma de razón y respecto del que no se hayan satisfecho las exigencias que aquí se formulan dentro del plazo de quince días, no puede volver a dictarse sino transcurrido el plazo de 180 días contado desde la fecha de ese decreto; pero un decreto que tendrá las mismas condiciones que el que se ha objetado, no un decreto de insistencia, que podría dictarse de todas maneras. O sea, el acto objetado no podría repetirse de la misma manera en que se hizo, sino hasta 180 días después.

El señor GUMUCIO.—En todo caso, si

ése fuera el espíritu con que se elaboró este proyecto, quedaría un plazo excesivo, de 180 días, en que, sencillamente, no se podría renovar en la Contraloría, aunque se subsanaran los reparos, un nuevo decreto o resolución. Es éste un plazo excesivamente largo, que va a demorar, indudablemente, la tramitación.

Otro aspecto en el que no concuerdo es el de que se sigan dando al Contralor General de la República facultades para suspender o castigar a funcionarios. Aun cuando en algunas leyes se le ha otorgado ese derecho, la Contraloría más bien da el pase a la posibilidad de sumario por infracción del jefe de servicio o de los funcionarios. No me parece conveniente, como norma general, constituir al Contralor en un tribunal que aplique sanciones administrativas, sino que sólo dé pase para que se puedan investigar hechos administrativos y se apliquen sanciones.

Yo he leído en forma muy ligera el proyecto. Por lo tanto, pido que se me excuse si, al opinar como lo he hecho, he incurrido en algunos errores.

El señor FERRANDO (Presidente accidental).— Tiene la palabra el Honorable señor Aylwin.

El señor AYLWIN.—El Senador señor García me ha pedido una interrupción.

El señor FERRANDO (Presidente accidental).— Puede hacer uso de una interrupción el Honorable señor García.

El señor GARCIA.—Lo primero que, a mi juicio, tiene que precisar perfectamente el señor Aylwin al contestar las observaciones del señor Gumucio, es a qué decretos se refiere el artículo 1º. Esto es, si son aquellos decretos que pueden llevarse a efecto antes de la toma de razón y esos decretos son muy pocos. Me gustaría que el señor Aylwin nos diera la lista de ellos. Quisiera que empezara su explicación por este punto, para ilustrar al Senado sobre el mismo.

El segundo punto es el de que, si uno lee el Diario Oficial se da cuenta de que

hoy día las tres cuartas partes de los decretos son aceptados por la Contraloría "con alcances". La palabra "alcances" no tiene nada que ver con esto porque no quiere decir "reparos". ¿No es así? Esta es la otra cosa que quería saber. De modo que toda esa inmensa cantidad de decretos sigue su curso, y lo único que hace la Contraloría es fijar el ámbito en que ha de actuar.

Eso es lo que quisiera saber con seguridad, para poder entender las explicaciones que se den después.

El señor AYLWIN.—El Honorable señor Chadwick me ha pedido una interrupción.

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—Tiene la palabra Su Señoría, con la venia de la Mesa.

El señor CHADWICK.—Agradeciendo la interrupción concedida, haré una observación que me parece absolutamente indispensable.

El artículo 1º —y en esto concuro con el Honorable señor García— no resulta claro, porque la mención de los casos en que el artículo 10 de la ley Nº 10.336 y el artículo 158 de la ley Nº 16.464 autorizan la ejecución de determinados decretos, etcétera, antes de su toma de razón, no especifica con la necesaria claridad a qué resoluciones o decretos se refiere. En efecto, el artículo 158 de la ley Nº 16.464 de una norma precisamente inversa de la que podría suponerse de la lectura de este artículo 1º: ordena con toda claridad que las órdenes y resoluciones de la Dirección de Industria y Comercio en que se fijan precios, etcétera, deberán ser previamente publicadas —dice— y de ellas deberá tomar razón la Contraloría.

En consecuencia, no entiendo —con mucha lealtad lo digo— qué quiere decir este proyecto de ley, porque se remite a un artículo que dice lo contrario de lo que aparece que debería decir, de acuerdo con el texto de aquél.

Por eso he pedido esta interrupción al señor Aylwin.

El señor AYLWIN.— Con todo gusto voy a contestarle a Su Señoría.

Yo no quisiera extenderme en muchas divagaciones, pero las observaciones que hemos oído al señor Gumucio me obligan a precisar en forma breve algunos criterios inspiradores del proyecto antes de entrar a explicar el contenido mismo de sus artículos, para satisfacer las preguntas que me han formulado los Honorables señores García y Chadwick.

*El principio de la legalidad
administrativa.*

Es un principio básico del régimen administrativo chileno el principio de la legalidad. La autoridad administrativa está sujeta a la ley y debe actuar dentro del marco del ordenamiento jurídico fijado por la Constitución, la ley y los reglamentos.

En algunos países del mundo, este principio de la legalidad es cautelado por la existencia de tribunales de lo contencioso-administrativo. La autoridad administrativa dicta sus resoluciones y si, a juicio del particular afectado, o, tratándose de resoluciones de carácter general, de cualquier persona que tenga interés en ellas, o, a veces, de cierta especie de ministerio público relativo a la legalidad administrativa, el acto es ilegal, hay posibilidades de acudir a un tribunal de lo contencioso-administrativo para pedir su nulidad.

En nuestro país, aunque la Constitución prescribe la existencia de estos tribunales de lo contencioso-administrativo, la verdad es que no se ha dictado la ley que los organice, por lo que, salvo en determinadas materias, en que se han creado tribunales especiales o en que textos expresos de ley encomiendan a órganos del Poder Judicial resolver problemas contencioso-administrativos, no opera este mecanismo. Pero, al mismo tiempo, en nuestro

país la Constitución Política, por la reforma de 1943, convirtió en órgano constitucional a la Contraloría General de la República, creada en 1925 por insinuación de la Misión Kemmerer, y a la cual su ley orgánica, entre otras atribuciones, le encomienda el control preventivo de la legalidad administrativa.

En vez de esperar a que frente a un posible acto ilegal haya un reclamo a posteriori ante una autoridad judicial para que anule el acto, el criterio de nuestro legislador ha sido el de que los actos de la Administración Pública —decretos del Presidente de la República y resoluciones de jefes de servicios— que han de afectar a la colectividad o a particulares, sean sometidos, antes de producir efectos, a un examen de legalidad en la Contraloría General de la República que se denomina “trámite de toma de razón”.

Ahora bien, cualquiera que sea el juicio que nos merezca este sistema —yo personalmente declaro que, como profesor de derecho administrativo, he sostenido que no es, como regla general, un buen sistema el del control preventivo; que prefiero el control a posteriori, el existente en Francia o en Italia, porque el control preventivo produce efectos de paralización o de entramamiento de la actividad administrativa, tal como lo señalaba el Senador señor Gumucio— lo cierto es que en Chile es el que existe, está consagrado en la ley, y mientras no se creen los tribunales de lo contencioso-administrativo sería un grave error suprimirlo, porque si eso se hiciera, quedaría la Administración Pública sin ningún sistema de control de legalidad.

*La toma de razón, control previo de
legalidad.*

¿Qué es lo que ocurre? Por regla general, regla casi absoluta, que admite muy pocas excepciones, no pueden cumplirse las resoluciones o los decretos de la Ad-

ministración sin previo trámite de toma de razón. E incluso la ley orgánica de Ministerios sanciona con la destitución al funcionario que ejecuta un decreto sin haber cumplido su tramitación en la Contraloría, que no esté legalmente tramitado. En la práctica, la constancia de estar terminada la tramitación de un decreto es lo que permite cumplirlo.

Sin embargo, la circunstancia que señalaba el Honorable señor Gumucio —la de que hay materias de extrema urgencia— determinó que en las reformas introducidas a la ley orgánica de la Contraloría —la ley N° 10.336—, por la ley 14.832, de 1962, se modificaran las normas rígidas que existían en el texto primitivo en cuanto exigían siempre el control previo y fijaban al organismo contralor un plazo de 30 días para tomar razón. La reforma mantuvo ese plazo de 30 días como regla general, pero estableció que si el Presidente declara la urgencia de un decreto, la Contraloría sólo tiene 15 días para tal efecto y, tratándose de un decreto de reanudación de faenas y de fijación de excedentes exportables, el plazo, por ministerio de la ley, es de sólo 5 días.

Toma de razón a posteriori.

Esa ley dispuso:

“El Presidente de la República podrá determinar que algunos decretos tengan trámite extraordinario de urgencia, cuando se trate de medidas que perderían su oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse si no se aplicaran inmediatamente, debiendo expresarse así en el mismo decreto. En tales casos, el Contralor deberá emitir su pronunciamiento dentro de quince días y la ejecución se hará efectiva después de su publicación en el Diario Oficial.

“La disposición del inciso anterior se aplicará especialmente cuando se trate de decretos o resoluciones que versen sobre las materias que se indican a continuación,

en cuyo caso el plazo para el pronunciamiento del Contralor será de cinco días:

- “1) Reanudación de faenas, y
- “2) Fijación de excedentes exportables.

“Los decretos y resoluciones que se refieren a las materias que se señalan a continuación, podrán ejecutarse aun antes de su toma de razón, debiendo ser enviados a la Contraloría dentro de los treinta días de dispuesta la medida.

“1º.—Fijación de tarifas o de precios o modalidades de importación o venta de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, cuando se encuentren sometidos a este régimen de control, y

“2º.—Cambios internacionales.

“Las suplencias o interinatos en Servicios de urgencia y hospitalarios en la enseñanza pública y en las oficinas unipersonales podrán efectuarse aun antes de expedir el respectivo decreto o resolución, pero, en todo caso, dicho decreto o resolución deberá dictarse y enviarse a la Contraloría dentro de los treinta días siguientes de dispuesta la medida.

“Si en los casos indicados en los dos incisos precedentes la Contraloría no da curso al decreto o resolución, podrá perseguir la responsabilidad administrativa del Jefe que la dictó, o pondrá el hecho en conocimiento del Presidente de la República y de la Cámara de Diputados cuando se trate de decreto supremo. Todo ello sin perjuicio de las demás responsabilidades que fueren pertinentes y de la facultad para insistir a que se refiere el inciso 1º de este artículo.”

Como es posible apreciar, hay distintos plazos para tomar razón de un decreto según la urgencia del caso: 30 días, 15 días y 5 días. Incluso, se puede cumplir antes para tomar razón después, y, tratándose de suplencias o interinatos en servicios de urgencia, como la Asistencia Pública, se puede cumplir antes de dictarse el decreto, a lo cual se procede con posterioridad.

Pues bien, dicha ley fue complementada con la ley 16.464, que en su artículo 58, legislando sobre las órdenes y reso-

luciones de la Dirección de Industria y Comercio, en que se fijen precios o modalidades de venta o que se refieran a declaraciones sobre la producción, comercio o industria, u otras análogas que afecten a personas indeterminadas o a la generalidad de los habitantes, dispuso como regla general que deberán ser sometidas previamente al trámite de toma de razón de la Contraloría y regirán desde su publicación o desde la fecha posterior que la misma orden o resolución señale.

El señor CHADWICK.—Entonces, la cita está mala.

El señor AYLWIN.—Sin embargo, Su Señoría olvidó o no advirtió que el artículo tiene un inciso segundo, que dice: "Sin embargo, en casos extraordinarios, podrán ejecutarse antes de dicho trámite, cuando se trate de medidas que perderían su oportunidad si no se aplicaren de inmediato, debiendo expresarse así en la misma orden o resolución". En consecuencia, cuando el proyecto que estamos conociendo y que patrocinamos junto con el Honorable señor Foncea, se refiere a casos previstos en el artículo 10 de la ley 10.336, que es el estatuto orgánico de la Contraloría, y en el artículo 158 de la ley 16.464, donde se autoriza la ejecución de determinados decretos, órdenes o resoluciones antes de su toma de razón, lo hace expresamente respecto de los casos que acabo de mencionar. Primero, a los decretos de fijación de tarifas y precios de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, cuando se encuentren sometidos a este régimen de control. Segundo, a los decretos de cambios internacionales. Tercero, a las órdenes y resoluciones de la Dirección de Industria y Comercio en que se fijen precios o modalidades de venta o se refieran a declaraciones sobre la producción, comercio o industria u otras análogas que afecten a personas indeterminadas o a la generalidad de los habitantes, en los casos extraordinarios en que perderían su oportunidad si no se aplicaran de

inmediato, y así se expresa en la misma orden o resolución.

Abusos en que se está incurriendo.

Para esos casos es que proponemos legislar, movidos por lo que ha pasado en los últimos meses. De manera sistemática se ha producido lo siguiente: se dicta un decreto o una resolución sobre modalidades de venta o sobre declaraciones de producción, comercio o industria u otras análogas, como requisición o intervención de empresas, que no se ajustan a las disposiciones de la legislación sustantiva que rige la materia; se ordena en el respectivo decreto o resolución que se cumplan desde luego, y como este artículo 158 de la ley 16.464 no señala plazo, no se envía el decreto a la Contraloría, sino que simplemente se cumple. En otros casos, fundándose en el artículo 10 de la ley 10.336, se dejan pasar los 30 días fijados, y en el último de ellos, se envía a la Contraloría. Se procede en esa forma a sabiendas de que la resolución es manifiestamente ilegal y de que será observada por el organismo contralor. Entonces ésta, imponiéndose del texto del decreto o la resolución se encuentra con que faltan antecedentes, porque le enviaron el decreto solo, sin el legajo respectivo que contiene el conjunto de antecedentes que justifiquen si se cumplen o no los requisitos para decretar la intervención o requisición. La Contraloría oficia a DIRINCO o al Ministerio de Economía, solicitando dicha documentación, y se deja pasar un tiempo más o menos indefinido sin proceder a la contestación. Por lo tanto, la Contraloría debe insistir pidiendo dichos antecedentes y, finalmente, ésta los recibe y evacua su dictamen, diciendo: "No tomo razón de este decreto y lo devuelvo porque es ilegal". Pero no pasa nada. El interventor sigue en sus funciones, la requisición continúa en pie, y sin que se dicte decreto de insistencia, todo continúa como si tal cosa. Es decir,

el control de legalidad carece de toda eficacia. No sirve para nada. La decisión del Contralor resulta burlada.

Y cuando los afectados recurren a los tribunales de justicia para, por otras vías, intentar desalojar al interventor o poner término a esta situación de hecho, entonces se dicta un decreto de insistencia por el cual se ordena dar curso al decreto primitivo que consolida tal situación.

Pues bien, al Senador señor Foncea y al que habla nos ha parecido que esto es manifiestamente mucho más que un resquicio de aquellos que ha mencionado nuestro colega el señor Novoa: es un verdadero forado en el sistema institucional de control de legalidad de la Administración Pública chilena, y que debíamos tratar de corregir un vicio de esta especie.

Los decretos de emergencia.

Antes de entrar al examen de las normas del proyecto, quiero advertir al Honorable señor Gumucio que esto no tiene absolutamente nada que ver con la situación establecida en el N° 10 del artículo 72 de la Constitución Política, relativa a los llamados decretos constitucionales de emergencia. La verdad es que en su origen, antes de la reforma constitucional del año 1943, tales decretos eran de insistencia, pero dicha reforma de la Carta Fundamental los separó y creó una figura jurídica distinta para ellos.

Perdóneme el Senado si le quito muy breves minutos a fin de hacer una pequeña digresión, que resulta necesaria para conocer el conjunto del sistema.

Recuerdo que con motivo de los terremotos de 1939, el Gobierno de don Pedro Aguirre Cerda se vio en la necesidad de decretar gastos no autorizados por ley, con el objeto de atender la emergencia ocasionada por los sismos, mediante decretos de insistencia. Es un hecho que no se puede decretar ningún gasto que no esté autorizado por la ley. En este caso, el Contralor lo representa y el Presidente de la Re-

pública, para hacer prevalecer su criterio, insiste con la firma de todos sus Ministros.

¿Qué pasó? Que comiendo se despierta el apetito, y esta práctica se empezó a generalizar. Y así, cada vez que los Gobiernos del Presidente Aguirre Cerda o del Presidente Ríos quisieron hacer un gasto no autorizado por la ley —es decir, que el Congreso no había autorizado—, se dictó un decreto de insistencia. Pero como la insistencia requiere que el decreto respectivo vaya a la Contraloría, lo examine y lo devuelva, y como el Gobierno sabía que tal decreto era ilegal y que, en consecuencia, se rechazaría, se optó por la práctica de dictar lo que la doctrina y mi colega el profesor Enrique Silva Cimma llaman “decretos de insistencia nonatos”. Es decir, se enviaba desde un comienzo el decreto que ordenaba el gasto ilegal como decreto de insistencia.

El Senado acogió una acusación constitucional contra el señor Contralor de la época, estimándolo responsable de notable abandono de sus deberes, por haber cursado esos decretos manifiestamente ilegales.

La doctrina es unánime en estimar que el decreto de insistencia no se ha creado...

El señor ACUÑA.— Para violar la ley.

El señor AYLWIN.— ... para violar la ley a sabiendas, para hacer conscientemente lo que es contrario a la ley. Se ha creado para resolver un conflicto de interpretación de la ley en el cual, frente a la opinión del Presidente de la República y de todos sus Ministros, que estiman que conforme a la ley se puede obrar en determinado sentido, se encuentra la del Contralor, quien juzga ilegales tales actos. Una de esas opiniones debe prevalecer. Y si el Presidente de la República cuenta con la firma de todos sus Ministros, prevalece la suya como administrador del Estado.

Pero la reforma constitucional de 1943, dictada poco tiempo después de acogerse

la acusación contra dicho Contralor, quiso resolver el problema, porque verdaderamente puede haber gastos legítimos aunque no estén autorizados por la ley. Por eso creó, con el mismo requisito de la firma de todos los Ministros, pero sin necesidad de previa representación del Contralor, los decretos constitucionales de emergencia. En virtud de ellos, el Presidente de la República, en casos urgentes, de necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, conmoción interna, agresión exterior o agotamiento de recursos de servicios que no pueden paralizarse sin grave daño para la nación, puede ordenar gastos no autorizados por la ley con la firma de todos sus Ministros.

En este proyecto de ley no estamos legislando sobre esa situación, sino exclusivamente sobre los casos que ya examiné circunstanciadamente, en que los artículos 10 de la ley orgánica de la Contraloría y 158 de la ley 16.464 permiten cumplir un decreto o resolución sin previo trámite de toma de razón.

Normas del proyecto para evitar abusos.

¿Y qué es lo que decimos nosotros? Primero: que el decreto se publique en el *Diario Oficial* antes de cumplirse. Esa es la norma existente en el artículo 10 de la ley 10.336, orgánica de la Contraloría, y también la contenida en el artículo 158 de la ley 16.464. Vale decir, en esta materia sólo se confirman los preceptos existentes.

Segundo, exigimos que, dentro de los cinco días siguientes a la publicación del decreto en el *Diario Oficial*, deba enviarse a la Contraloría para su examen de legalidad y toma de razón. Si la autoridad ha tenido los antecedentes suficientes para dictar el decreto o resolución, no se ve la razón por la cual necesite más de cinco días para enviarlo a la Contraloría General de la República. Si los antecedentes no existen, no ha podido dictar el decreto y, si lo ha dictado, ha violado la ley. En con-

secuencia, la autoridad de la que emanan los decretos deberá enviarlos a la Contraloría General dentro de los cinco días siguientes a su publicación.

Si el organismo contralor le pide nuevos antecedentes, porque la autoridad se guarda algunos o le faltan algunos o no los tiene a mano, tal autoridad dispone de quince días, desde que recibe el oficio de la Contraloría, para hacer llegar esos nuevos antecedentes. Si no envía los decretos dentro de cinco días, o los antecedentes dentro de quince días, quiere decir que la autoridad no tiene verdadero interés en el asunto o que no tiene confianza en la legalidad de su resolución y sabe de antemano que está procediendo ilegalmente. Lo lógico es que en tales casos el decreto o la resolución respectivos caduquen, es decir, cesen de surtir efectos. Si el principio general en la legislación es que un acto de la Administración no pueda surtir efectos sin previo control de su legalidad, lo lógico es que en los casos de excepción, que autorizan que tales actos surtan efectos sin tal control previo, haya un plazo dentro del cual deba someterse a control; y si ello no ocurre dentro de ese plazo, que caduquen los efectos.

Pero si la Contraloría declara ilegal el decreto, ¿quedará en el aire indefinidamente la situación? Y, entretanto, ¿sigue cumpliéndose lo dispuesto por el decreto, como si nada hubiera pasado, y la autoridad administrativa prescinde y se ríe de la decisión de la Contraloría, como me ha tocado ver en casos concretos de que he sido informado? Quiere decir que el principio de legalidad de la Administración estaría siendo gravemente pisoteado.

Por eso, nos parece prudente establecer un plazo de 15 días, contado desde que se le comunica al Presidente de la República o al Director de Industria y Comercio que la Contraloría estima ilegal el decreto y lo representa o devuelve, para que el Primer Mandatario haga uso de su facultad de insistir con la firma de todos sus Ministros. Si no ejercita tal atribución den-

tro de este plazo, el decreto o resolución caducan, puesto que no llevan en sí la presunción de legalidad. Por el contrario, si han sido rechazados por la Contraloría, deben estimarse ilegales y sólo pueden seguir surtiendo efectos en la medida en que el Presidente de la República los imponga por la vía de la insistencia. Si el Jefe del Estado, dentro de 15 días, no los impone mediante tal recurso, caducan. Y en esto, Honorable señor Gumucio, no se regula ni restringe ninguna norma constitucional, porque la facultad de la insistencia respecto de decretos calificados de ilegales en la toma de razón por la Contraloría no emana de la Carta Fundamental, sino únicamente del artículo 10 de la ley 10.336, orgánica de la Contraloría.

Finalmente, en los casos en que el decreto dictado por el Gobierno no ha sido llevado adelante por éste, porque no lo envió oportunamente a la Contraloría o ha sido dejado sin efecto o ha caducado en vista de que el Presidente de la República no insistió en él después de ser calificado de ilegal por el organismo contralor, hemos establecido en el proyecto que la misma resolución o decreto no pueden ser nuevamente dictados hasta pasados 180 días. ¿Por qué? Para evitar la burla o el fraude a la ley, que significaría quebrantar todo el mecanismo, simplemente dictando al día siguiente un nuevo decreto en iguales términos, que se volviera a cumplir sin previa toma de razón y se siguiera repitiendo indefinidamente el proceso.

El señor GUMUCIO.— ¿Y qué ocurre si el decreto se envía de nuevo no en iguales términos absolutos, es decir, si tiene modificaciones secundarias?

El señor AYLWIN.— Si es otra la materia...

El señor GARCIA.— Hay toma de razón, entonces.

El señor GUMUCIO.— Pero no se puede fijar un plazo de 180 días.

El señor AYLWIN.— El Contralor apreciará, en su caso, si el nuevo decreto es el mismo o distinto.

El señor GUMUCIO.— ¿Y si la materia de fondo es la misma y contiene modificaciones secundarias, hasta de redacción? La disposición de la ley es absoluta: no puede ser enviado después de 180 días.

El señor AYLWIN.— Dice que no se podrá renovar el decreto. Y renovarlo es dictar el mismo decreto. Puede que tenga una redacción enteramente distinta, pero si se trata de volver a requisar por iguales motivos una empresa que la Contraloría dictaminó que estaba ilegalmente requisada por no cumplirse los requisitos necesarios para ello, evidentemente que será la renovación del mismo decreto, y no podría hacerse.

Sanciones por cumplimiento ilegal de decretos.

Por último, el proyecto establece sanciones, porque el mecanismo quedaría en el aire si, a pesar de lo anterior, pudieran los funcionarios, en el tiempo subsiguiente a la caducidad de los decretos o resoluciones, seguirlos aplicando impunemente. Por esta razón se determina que los funcionarios que participaren en el cumplimiento de un decreto o resolución caducado conforme a las normas que señalé, tendrán responsabilidad administrativa que se hará efectiva directamente por la Contraloría, cosa que no constituye una anomalía, pues está establecido en varias disposiciones legales que el organismo contralor puede hacer directamente efectiva tal responsabilidad, sin perjuicio de tener además el funcionario responsabilidad penal como autor de delito de exacción ilegal, y de las responsabilidades civiles que le puedan corresponder.

El proyecto no tiende a impedir el recto ejercicio de las facultades de administración en materia de regulación económica ni en el uso de las facultades de requisar o de intervenir con arreglo a la ley: tiende a evitar que los vacíos existentes en las normas que autorizan las requisiciones se presten para consumir abu-

sos manifiestamente contrarios al espíritu y a la letra de los preceptos que autorizan esas instituciones, que permiten utilizarlas para otros fines y que vulneran de manera grave el principio de la legalidad administrativa en nuestro país.

El señor CHADWICK.—Me atrevo a participar en este debate reconociendo todos los defectos y limitaciones de la improvisación. Por lo tanto, como estamos urgidos por el tiempo y hay que actuar, debemos asumir los riesgos correspondientes.

En el proyecto reparo tres defectos que me parecen importantes.

El primero se refiere a cierta imprecisión que se puede advertir en el artículo 1º, que constituye la clave sobre la cual gira todo el proyecto.

En seguida, la forma un tanto imperfecta de dar normas sobre los plazos consignados en los artículos 2º y 3º, lo cual no da lugar a una certidumbre. Por excelencia, los plazos tienen la característica de ser absolutamente ciertos y seguros. Si no se señala desde cuándo se cuenta un plazo, todo lo que se condiciona a su transcurso queda en el aire. Por ejemplo, el Contralor repara un decreto o no le parece posible tomar razón de él por tales y cuales defectos. Es una resolución interna de la Contraloría. ¿Puede el Presidente de la República estar detrás de la puerta averiguando qué hace el Contralor, para reemplazar después, de manera razonable, la resolución objetada por aquel funcionario? No dice el proyecto desde cuándo se cuenta el plazo.

Una tercera objeción. El proyecto —con muy buen propósito, sin duda; lo reconozco— impone una norma de carácter punitivo para los funcionarios que realizarán determinadas acciones. ¿Han pensado sus redactores que esa norma punitiva importara la derogación de las actuales leyes vigentes sobre el particular? Porque no hay duda de que si hay una ley penal más benévola que venga a reemplazar el antiguo precepto penal, más riguroso, que

da sin efecto, esa antigua ley penal, en virtud del artículo 18 del Código Penal.

¿Se ha meditado en esas tres materias? Creo que no. Por eso, aunque encuentro razón al propósito del Honorable señor Aylwin de buscar un perfeccionamiento en la legalidad de la administración, me parece que el proyecto es un tanto precipitado; y pido que vuelva a Comisión, donde tengamos oportunidad de concurrir los que nos interesamos en estas materias.

Creo, por ejemplo, que no es feliz la cita al artículo 158 de la ley Nº 16.464, porque si bien es cierto que tal disposición contiene el inciso segundo que me hacía notar el Honorable señor Aylwin, la verdad es que quien lea el precepto se encontrará con que hace referencia a casos absolutamente en contradicción con el espíritu que debe tener el artículo 1º del proyecto. Yo diría, entonces, redactando bien, con claridad y certidumbre el artículo: “en los casos previstos en el inciso segundo del artículo 158 de la ley citada”, porque allí sí que no hay duda de que se trata de casos de urgencia que requieren ejecución inmediata de las resoluciones o decretos de la Administración que no son aquellos casos generales respecto de los cuales el artículo 158, en su inciso primero, dispone que deben publicarse y de ellos tomarse razón. Creo que así legislaríamos mejor.

Por grande que sea el apuro en aprobar estas leyes, hay que tomar en cuenta que ellas están llamadas a tener vigencia permanente, porque no son leyes de temporada, aunque se generen bajo el signo de un final de legislatura. Van a regir permanentemente, por muchos años tal vez, razón por la cual nosotros debiéramos, contando con la contribución de un profesor de derecho administrativo, redactar mejor nuestras disposiciones.

Por eso insisto en la conveniencia de que el proyecto vuelva a Comisión, para resolver estos tres puntos bien concretos: en primer lugar, claridad en los casos mencionados en el artículo 1º. En segundo

término, normas que permitan contar los plazos que son extintivos de la facultad del Presidente de la República y que traen consigo, una vez que expiren, la caducidad de una facultad que no podemos negar arbitrariamente al Presidente de la República. Es decir, que se diga desde cuándo se cuentan los plazos y se adopten las medidas para que el Poder Ejecutivo sepa oportunamente qué reclama o repara la Contraloría, y cuáles son los antecedentes que se dan. No es un juego leal decir al Primer Mandatario: "Usted, señor, averigüe como pueda cuál es la resolución de la Contraloría." No es sencillo eso. Veo que es indispensable aclarar esta situación.

Por último, creo que la norma del artículo 3º tiene consecuencias penales que a lo mejor los autores del proyecto no se las han representado. Si se dicta una ley nueva, de carácter más benévolo, que aplica sólo la pena de suspensión, en vez de una más grave para la misma acción, que podría estar consignada en el Código Penal, prevalece la pena más benévola de la ley reciente. ¿Ese es el propósito de los autores del proyecto? "Suspensión del funcionario", dice. No siempre es el funcionario quien está interviniendo. Es cierto que adquiere el carácter de tal por intervenir; pero puede no tener esa condición profesional, porque se puede nombrar interventor a una persona de la calle. En cuanto a interventor, es funcionario. Y se le castiga con la pena de suspensión. Si no es funcionario, ¿cómo se va a hacer efectiva?

Por eso, pienso que aun desde el punto de vista de los autores del proyecto, convendría mucho meditar más la redacción de sus disposiciones, cuya inspiración difícilmente se puede discutir, porque no hay quien no desea que la Administración —no en este Gobierno, sino en cualquier otro— se someta a un control efectivo de la legalidad.

Lo que nos ha dicho el Honorable señor Aylwin es cierto: que en Chile nos

apartamos de lo que son las normas generales de muchos países, en cuanto a control de tipo más estricto, aunque a posteriori. Conozco casos —y puedo recordarlo al Senado— en que el recurso de amparo se extiende desde la mera protección de la libertad individual hasta la protección de todos los derechos. De modo que es una instancia extraordinaria. Entiendo que está establecida en Méjico o en el Brasil antiguo, no sé ahora. Según ella, se da una posibilidad a los tribunales de justicia de efectuar un control de la legalidad de los actos de la Administración.

Hubo un candidato a la Presidencia de la República —creo recordar— que hacía girar toda su plataforma política alrededor de la creación de los tribunales contenciosos-administrativos. Y cuando hacía los discursos correspondientes en las plazas públicas, naturalmente que la gente no lo seguía, porque no comprendía hasta dónde llegaba la gravedad del mal que ese candidato se proponía reparar.

No me aparto de lo que he aprendido. Creo que es conveniente un efectivo control. Y si se cometen los abusos que el Honorable señor Aylwin denuncia —él lo afirma muy categóricamente y yo debería creerlo—, estaría de acuerdo en que se tomaran las medidas para corregirlos. Pero no me parece justo dictar disposiciones a toda carrera, con ese procedimiento del que llega con unas tijeras, en las estancias magallánicas, a privar a los corderos de sus condiciones genéticas más importantes, los toman y los sueltan. No. Creo que no podemos decir que estemos en la época en que un viejo aforismo español decía "capar y soltar". Las expresiones no son muy parlamentarias, pero creo conveniente recordarlas.

En esta materia no podemos operar con tanta rapidez. Por eso, formulo indicación para enviar el proyecto a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, donde se nos dé a todos los Senadores la oportunidad de concurrir a las deliberaciones correspondientes, a fin de per-

feccionar esta iniciativa en términos que se resuelvan algunas dudas. Por ejemplo, el Honorable señor Aylwin ha pasado muy por encima de la observación del Honorable señor Gumucio, quien ha dicho que no se puede limitar la facultad del Presidente de la República para insistir.

El señor ACUÑA.— No se limita.

El señor CHADWICK. — Perdóneme, señor Senador. Eso es lo que ha dicho el Honorable señor Gumucio. Estoy haciendo una cita. No estoy afirmando que lo diga el proyecto.

El Honorable señor Gumucio ha observado que no se puede limitar la facultad del Presidente de la República para insistir, mediante decreto, sobre determinadas resoluciones fijándole plazo para el ejercicio de esa facultad. El Honorable señor Aylwin le ha contestado que la facultad del Primer Mandatario no es de orden constitucional, que está sólo en la ley orgánica de la Contraloría General de la República. Pero la verdad es que, aunque no esté en el texto constitucional, está integrada a lo que es el ejercicio normal y corriente —aprobado por el Congreso y por las leyes— del Presidente de la República. ¿Podríamos nosotros, a última hora, en estos momentos de emergencia, en los cuales es indispensable reconocer la necesidad en que se encuentra el Presidente de la República de hacer uso máximo de sus facultades para encarar las horas críticas que el país vive a consecuencia de la ofensiva que el imperalismo realiza, privarlo sencillamente de esas facultades? Me parece que no. Y yo creo que aun cuando la Constitución es de derecho estricto y su texto escrito, no podemos dejar de reconocer que hay leyes complementarias de la Constitución que vienen a ser constitucionales por su naturaleza, en cuanto dan y señalan modos de ejercer esa facultad al Presidente de la República. Por eso, esto de regular la facultad del Jefe del Estado para insistir en ciertas materias, exigiéndole que lo haga dentro de ciertos plazos, además de

incurrir en el vicio ya representado de precipitación, significa ir muy lejos; de manera que deberíamos meditar antes de tomar una decisión al respecto.

Insisto, pues, en que el proyecto vuelva a Comisión y que la llamada a informar sea el organismo técnico, es decir, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, a fin de que estudie detenidamente los alcances jurídicos, la manera de contar los plazos, etcétera.

No deseo repetir las ideas, pues tengo interés en que la sesión sea provechosa para todos los proyectos que tan urgentemente se tramitan y, por lo tanto, que se tome votación al respecto.

El señor FERRANDO (Presidente accidental).—Hay una indicación que debe votar la Sala: se ha pedido que el proyecto vuelva a Comisión.

En votación la indicación.

—(Durante la votación).

El señor AYLWIN.—He oído con todo interés las observaciones del Honorable señor Chadwick, que creo muy bien inspiradas. Sin embargo, considero que ellas no justifican que el proyecto vuelva a Comisión.

En realidad, no se trata de una iniciativa de última hora. Se presentó hace más de un mes, yo diría que dos meses, y se trató precisamente en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. El informe es de ese organismo técnico.

Ahora bien, si el proyecto tuviera algún defecto de detalle, podría corregirse tanto en el segundo trámite de la Cámara como, eventualmente, por la vía del veto.

En cuanto a las tres observaciones que ha formulado el Honorable señor Chadwick, insisto en creer que la primera no requiere corrección, puesto que al decir el proyecto: "En los casos en que el artículo 10 de la ley N° 10.336 y el artículo 158 de la ley N° 16.464 autorizan la ejecución de determinados decretos, órdenes o resoluciones antes de su toma de razón," se está refiriendo, precisamente, al inciso

segundo del artículo 158. Sin embargo, tal vez no habría inconveniente, si la Sala estuviera de acuerdo en aceptarla, en incluir la frase "y el inciso segundo del artículo 158", indicación que se podría aprobar sin dificultad por la Sala, sin necesidad de que la iniciativa vuelva a Comisión.

En cuanto a establecer una norma que fije desde cuándo se cuenta el plazo del inciso segundo, sé que el Honorable señor García ha presentado indicación para dejar esclarecido ese punto.

Respecto del problema de la responsabilidad penal, hago presente al Honorable señor Chadwick que el artículo 3º establece tres responsabilidades: la administrativa, que se hace efectiva por el Contralor y que consiste en la suspensión del empleado público; eventualmente, la civil, y la penal, que afecta a las autoridades, funcionarios y personas que intervengan en la ejecución indebida de un acto caducado, quienes incurrirán en el delito consignado en el artículo 157 del Código Penal. Se comprende ahí, por consiguiente, no sólo a los funcionarios, sino también a las personas a quienes hacía referencia Su Señoría.

Por las razones expuestas, creo que las observaciones del señor Senador no justifican que el proyecto vuelva a Comisión.

Voto que no.

El señor CHADWICK.—Dentro de los cinco minutos de que dispongo, quiero dar nuevamente las excusas por haber hecho mis observaciones de manera tan improvisada. Ello se debe a las circunstancias en que estamos legislando y al deseo de que las cosas salgan lo mejor posible.

Voto que sí.

—*Se rechaza la indicación (11 votos contra 4, 1 abstención y 2 pareos).*

El señor FERRANDO (Presidente accidental).—Continúa la discusión general.

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

Si le parece a la Sala, se aprobará en general el proyecto.

Aprobado.

La iniciativa vuelve a Comisión para segundo informe por haberse presentado siete indicaciones.

El señor FIGUEROA (Secretario). — Indicación del Honorable señor Carmona para publicar in extenso el debate habido en esta sesión sobre este proyecto.

El señor FERRANDO (Presidente accidental).—Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

Aprobada la indicación.

El señor GUMUCIO. — Entiendo que, por estar en sesión especial, no se puede votar esta indicación.

El señor FIGUEROA (Secretario). — La indicación es para publicar in extenso el debate sobre el proyecto recién aprobado, señor Senador.

El señor CHADWICK.—¿Cuándo es el Tiempo de Votaciones?

El señor FIGUEROA (Secretario).—Si no se pide segunda discusión, debe votarse en esta misma sesión.

El señor CHADWICK.— Pido segunda discusión.

El señor FERRANDO (Presidente accidental).—Ya se había proclamado el acuerdo de la Sala, pero, en fin, la indicación queda para segunda discusión.

El señor ACUÑA.—El debate ha sido una buena clase de derecho administrativo.

El señor CHADWICK.—El señor Aylwin es un profesor muy conocido...

El señor FERRANDO (Presidente accidental).—Se levanta la sesión.

—*Se levantó a las 19.46.*

*Dr. Raúl Valenzuela García,
Jefe de la Redacción.*