

REPUBLICA DE CHILE



DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACION OFICIAL.

LEGISLATURA EXTRAORDINARIA.

Sesión 35^a, en miércoles 15 de enero de 1969.

Especial.

(De 16.11 a 18.34).

*PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES LUIS FERNANDO LUENGO ESCALONA,
VICEPRESIDENTE, Y TOMAS REYES VICUÑA, PRESIDENTE ACCIDENTAL.*

SECRETARIO, EL SEÑOR PELAGIO FIGUEROA TORO.

INDICE.

Versión taquigráfica.

	Pág.
I. ASISTENCIA	1787
II. APERTURA DE LA SESION	1787
III. LECTURA DE LA CUENTA	1787
Pensiones de jubilación de los periodistas	1789
Renuncia del Secretario Jefe de Comisiones del Senado	1789

	Pág.
IV. ORDEN DEL DÍA:	
Sesión secreta	1790
Observaciones, en segundo trámite, al proyecto sobre fomento de la aviación comercial privada. (Quedan despachadas)	1790

A n e x o s .

DOCUMENTO:

1.—Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores recaído en el proyecto de acuerdo que aprueba el Convenio Cultural entre Chile y España	1814
--	------

VERSION TAQUIGRAFICA.

I. ASISTENCIA.

Asistieron los señores:

—Aylwin, Patricio	—Gumucio, Rafael A.
—Baltra, Alberto	—Juliet, Raúl
—Barros, Jaime	—Luengo, Luis F.
—Bossay, Luis	—Miranda, Hugo
—Campusano, Julieta	—Musalem, José
—Curti, Enrique	—Noemi, Alejandro
—Chadwick, Tomás	—Palma, Ignacio
—Durán, Julio	—Prado, Benjamín
—Ferrando, Ricardo	—Reyes, Tomás
—Foncea, José	—Sepúlveda, Sergio
—González M., Exequiel	—Tarud, Rafael
—Gormaz, Raúl	—Teitelboim, Volodia

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 16.11, en presencia de 15 señores Senadores.*

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

III. LECTURA DE LA CUENTA.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor PROSECRETARIO.— Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Mensajes.

Quince de Su Excelencia el Presidente de la República.

Con los dos primeros, incluye, entre las materias en que puede ocuparse el Congreso Nacional en la actual legislatura extraordinaria, los siguientes proyectos de ley:

1) El que autoriza al Presidente de la República para expropiar el terreno en que

se encuentran instalados los baños tibios de mar en el balneario de Pichilemu, a favor de la Municipalidad de esa localidad, y

2) El que autoriza a don Nicolás Kawas Marcos para ingresar a la Planta de la Fuerza Aérea de Chile.

—*Se manda agregarlos a sus antecedentes.*

Con los trece siguientes, solicita el acuerdo constitucional necesario para conferir el empleo de Coronel a favor de los Tenientes Coroneles señores Luis Alvarado Torrejón, Sergio Cadenasso Ferroggiaro, Carlos Echeverría Morales, Gastón Escobar Herrera, Eduardo Esquivel Padilla, Juan Hernández Montaner, Augusto Lutz Urzúa, Hernán Opitz de la Barra, Jaime Oviedo Cavada, Raúl Toro Arriagada, Guillermo von Schouwen Figueroa, Eric Woolvett Stockins y René Zúñiga Cáceres.

—*Pasan a la Comisión de Defensa Nacional.*

Oficios.

Dos de la Honorable Cámara de Diputados, con los que comunica que ha tenido a bien aprobar, en segundo trámite constitucional, las observaciones formuladas a los siguientes proyectos de ley:

1) El que concede amnistía a las personas que hubieren cometido el delito de inscribir como propio un hijo ajeno, y

2) El que autoriza a la Municipalidad de Peralillo para contratar empréstitos.

—*Se manda comunicarlos a Su Excelencia el Presidente de la República.*

Dieciséis, de los señores Ministros de Hacienda, Justicia, Obras Públicas y Transportes, Tierras y Colonización, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y de Minería, y de los señores Director subrogante de Planificación del Desarrollo Urbano y Subjefe del Departamento Técnico del Servicio Nacional de Salud, con los cuales dan respuesta a las peticiones

que se indican, formuladas por los Honorables Senadores señores Aguirre (1), Allende (2), Barros (3), Contreras Tapia (4), Corvalán (5), Fuentealba (6), Luen-go (7), Pablo (8), y Teitelboim (9):

- 1) Reparación de la planta térmica del Hospital de Chillán;
- 2) Plano regulador de Villa Mañihuales, de la comuna de Aisén;
Obras de conexión del alcantarillado de La Cruz a la red del departamento de Quillota, y
Atropello a fuero sindical de Presidente del Sindicato Industrial de la Empresa Pesquera Iquique;
- 3) Designación de Dentista Jefe del Servicio Médico Nacional de Empleados, en Valparaíso, y
Abastecimiento de agua potable en la localidad de Placilla, en Peñuelas;
- 4) Importación de vestuario antiácido para la Compañía Minera "Mantos Blancos", de Antofagasta, y
Levantamiento del plano regulador de la localidad de Toconao;
- 5) Problemas de asistencia médica en Chiguayante, y
Préstamos obtenidos por la Cooperativa Almirante Wilson;
- 6) Atención médica para Lonquimay y Lumaco;
- 7) Abastecimiento de agua potable en la localidad de Placilla, en Peñuelas;
- 8) Ambulancia para Hualqui;
Red de agua potable e instalación de alcantarillado en la localidad de Hualqui, y
Construcción de diversas obras públicas en las provincias de Concepción y Arauco, y
- 9) Entrega de zapatos por la Caja de Compensación de la Cámara de la Construcción, y
Policlínica en la población "Colón Oriente", de Las Condes.

—*Quedan a disposición de los señores Senadores.*

Informes.

Dos de la Comisión de Relaciones Exteriores, recaídos en los siguientes asuntos:

1) Mensaje del Ejecutivo en que solicita el acuerdo constitucional para designar a don Miguel Garay Figueroa como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante los Gobiernos de Jamaica, Barbados y Trinidad Tobago, y

2) Proyecto de acuerdo de la Honorable Cámara de Diputados que aprueba el Convenio Cultural entre Chile y España. (Véase en los Anexos, documento 1).

Tres de la Comisión de Defensa Nacional recaídos en sendos Mensajes que solicitan el acuerdo constitucional necesario para conferir los siguientes ascensos en las Fuerzas Armadas;

1) A Contralmirante, los Capitanes de Navío señores Guillermo Barros González e Ismael Huerta Díaz, y

2) A Capitán de Navío, el Capitán de Fragata señor Mario Macchiavello Vásquez.

—*Quedan para tabla.*

Cuentas de Tesorería.

El señor Prosecretario y Tesorero del Senado presenta las cuentas de la Tesorería de la Corporación, correspondientes al segundo semestre de 1968.

—*Pasan a la Comisión de Policía Interior.*

Comunicaciones.

Una de don Luis Valencia Avaria, con la que presenta la renuncia al cargo de Secretario Jefe de Comisiones del Senado, a contar del 1º de febrero próximo.

—*Se acuerda aceptar la renuncia.*

Otra del señor Presidente del Círculo de Periodistas de Santiago, con la que formula diversas observaciones relacionadas con la previsión de los periodistas colegiados.

—*Se manda archivarla.*

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Terminada la Cuenta.

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

El señor MIRANDA.— Pido la palabra.

El señor CHADWICK.— Pido la palabra.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Tiene la palabra el Honorable señor Tarud y luego el Honorable señor Miranda.

PENSIONES DE JUBILACION DE LOS PERIODISTAS.

El señor TARUD.—Quiero solicitar a la Mesa que tenga la bondad de hacer leer la comunicación del Presidente del Círculo de Periodistas, de que se ha dado cuenta.

El señor MIRANDA.—Coincido con la petición formulada por el Honorable señor Tarud. Precisamente yo había pedido la palabra con el mismo propósito.

RENUNCIA DEL SECRETARIO JEFE DE COMISIONES DEL SENADO.

El señor PALMA.— Solicito que, en nombre del Senado, se mande a don Luis Valencia Avaria una nota de agradecimiento por los servicios que ha prestado durante largos años a esta Corporación.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Si le parece a la Sala, se accederá a lo propuesto por el Honorable señor Palma.

El señor SEPULVEDA.— Muy bien.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Acordado.

—————

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Solicito el acuerdo de la Sala para empalmar esta sesión con las siguientes a que ha sido citada la Corporación.

Acordado.

—————

PENSIONES DE JUBILACION DE LOS PERIODISTAS.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Se dará lectura a la comunicación del Presidente del Círculo de Periodistas.

El señor FIGUEROA (Secretario).— Dice la nota:

“Honorable Senador
Señor Salvador Allende,
Presidente del Honorable Senado.
Presente.

“*Señor Presidente:*

“Al iniciarse el presente año, séanos permitido, en nombre del Directorio del Círculo de Periodistas de Santiago, expresar al Honorable Senado el reconocimiento de los profesionales del llamado Cuarto Poder por su preocupación e interés en resolver el problema previsional de nuestro gremio.

“Al discutirse el proyecto general de reajuste de 1968, más de los dos tercios del Honorable Senado coincidieron en la necesidad de que las pensiones de jubilación de los periodistas colegiados fuesen reliquidadas, devolviéndoseles el poder adquisitivo que tenían cuando se otorgaron. El principio es de universal justicia y técnicamente indubitable. Para ello se autorizaba, entre otras cosas, una reasignación de los recursos del impuesto a la publicidad, ideado por los periodistas para financiar su principal problema, pero aplicado desde 1966 en fines distintos; además, se señalaba que, si fuere necesario podrían elevarse en un 1% las imposiciones de los periodistas colegiados; se abogaba por el reajuste anual, sin discriminaciones, de las pensiones de jubilación de estos profesionales, y por primera vez se posibilitaba que el Colegio de Periodistas de Chile pudiera disponer de recursos anuales para el perfeccionamiento profesional de sus miembros, como ocurre con otras entidades de esta misma naturaleza.

“Desgraciadamente, esta disposición fue inhibida por un veto, que prosperó en la Cámara de Diputados.

“En el proyecto de reajuste del sector privado, a regir en 1969, despachado por el Congreso Nacional a fines de 1968, más de los dos tercios del Honorable Senado aprobaron otra disposición que hacía reajustables, desde el 1º de enero de 1969, todas las pensiones de jubilación de los periodistas colegiados, en el mismo porcentaje en que hubiere variado, en el año anterior, el índice de precios al consumidor.

“Tampoco tuvimos éxito, por la misma causa ya señalada. Pero la gran mayoría del Honorable Senado se ha hecho acreedora de nuestro especial reconocimiento. Y es para nosotros un deber y un honor, como dirigentes de la institución que bregara por la creación de las Escuelas Universitarias de Periodismo y el Colegio de Periodistas de Chile, expresarlo así al Presidente de nuestra más alta corporación legislativa.

“Los profesionales del Cuarto Poder no solicitamos un privilegio ni algo que pudiera parecer discriminatorio, al luchar por el mejoramiento de nuestra previsión. Al contrario, si se examina nuestra situación previsional y se la compara con la de otros profesionales, resulta que somos los periodistas los increíblemente discriminados. Y así debe haberlo comprendido, sin duda, la gran mayoría del Honorable Senado, al prestar su aprobación a nuestras peticiones.

“Perseverando en nuestra lucha y confiados en que nuestra causa terminará abriéndose camino, no sólo por la justicia que ella encierra, sino por el valioso aliado que para los periodistas colegiados significa la comprensión de la Cámara Alta, saludan al señor Presidente con su consideración más distinguida.”

(Fdo.): *Lisandro Cánepa Guzmán*, Presidente.— *Carlos Santana Cisterna*, Primer Vicepresidente.— *Luis Alberto Gasc Opazo*, Secretario General.”

IV. ORDEN DEL DIA.

SESION SECRETA.

—*Se constituyó la Sala en sesión secreta a las 16.20, y prestó su acuerdo para ascender, en las Fuerzas Armadas, a los señores Guillermo Barros González, Ismael Huerta Díaz y Mario Macchiavello Vásquez.*

FOMENTO DE LA AVIACION COMERCIAL PRIVADA. VETO.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Continúa la sesión pública.

El señor FIGUEROA (Secretario).— Corresponde discutir las observaciones del Presidente de la República, en segundo trámite, al proyecto de ley que establece normas sobre fomento de la aviación comercial privada, cuya urgencia reglamentaria se encuentra vencida.

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

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 25ª, en 21 de noviembre de 1967.

Observaciones:

En segundo trámite, sesión 26ª, en 19 de diciembre de 1968.

Informes de Comisión:

Economía, sesión 35ª, en 20 de agosto de 1968.

Hacienda, sesión 35ª, en 20 de agosto de 1968.

Economía (segundo), sesión 57ª, en 11 de septiembre de 1968.

Hacienda (segundo), sesión 57ª, en

11 de septiembre de 1968.

Economía (veto), sesión 33ª, en 8 de enero de 1969.

Discusión:

Sesiones 35ª, en 20 de agosto; 36ª, en 21 de agosto de 1968 (se aprobó en general).

El señor FIGUEROA (Secretario).— La Comisión de Economía y Comercio, en informe suscrito por los Honorables señores Curti (presidente), Baltra, Contreras Labarca, Chadwick y Palma, recomienda al Senado aprobarlo en los términos en que figura en el boletín 24.000.

Los Comités acordaron discutir y votar en particular cada una de las observaciones. El Reglamento dispone que los vetos deben debatirse en general y particular a la vez.

También resolvieron aprobar el informe en cuanto a los pronunciamientos de la Comisión adoptados por unanimidad. En este caso se encuentran la segunda observación, que se propone aprobar, y la novena, recaída en el artículo 16, que se recomienda rechazar e insistir en el precepto despachado por el Congreso.

La primera observación que corresponde discutir recae en la letra b), inciso primero, del artículo 1º. Dicha letra concede franquicias de internación a las empresas de aeronavegación comercial privada respecto de ciertos elementos, siempre que su importación sea necesaria a juicio de la Junta de Aeronáutica Civil, para lo cual ésta deberá otorgar el correspondiente certificado de necesidad. El Ejecutivo propone sustituir estas dos últimas frases por otra que dice:

“El reglamento podrá exigir que se acredite la necesidad de la importación ante la Junta de Aeronáutica Civil y determinar los casos en que se deberá obtener el correspondiente certificado de necesidad de este organismo”.

La Cámara aprobó el veto. La Comisión

de Economía, por su parte, propone a la Sala, con dos abstenciones, aprobarlo.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— En discusión.

Ofrezco la palabra.

El señor CHADWICK. — Respecto de esta observación, hay una cuestión previa que resolver: su calificación, a fin de determinar los efectos que produciría su rechazo.

Por eso, solicito a la Mesa someter a discusión, en primer lugar, ese problema y, asimismo, dar lectura del debate producido en la Comisión relativo a este asunto.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— En verdad, los Comités acordaron discutir previamente la calificación de las observaciones primera y última.

En discusión.

Se va a dar lectura a la parte pertinente del informe.

El señor FIGUEROA (Secretario).— “El Honorable Senador señor Chadwick manifestó que si el Senado rechaza la observación, se suprime toda la letra b) del artículo en informe.

“Fundamentó su posición en que las observaciones recaen en disposiciones y no en palabras y, por tanto, la observación en discusión sustituye una disposición que concede una franquicia sujeta a una condición, por otra que da la misma franquicia, dejando al reglamento el establecimiento de la condición.

“En consecuencia, la pretendida observación a la frase es sustitutiva de todo el precepto porque cambia íntegramente su sentido.

“El Honorable Senador señor Palma sostuvo que la observación sustituye el condicionante puesto al sujeto y que este último puede subsistir, aun cuando por cualquier motivo desaparezca la condición. Demuestra lo anterior, agregó el señor Senador, el hecho de que el Ejecutivo pudo observar supresivamente las dos frases finales y que, si en tal caso el Congreso Nacional no hubiere insistido, se habría mantenido la exención, sin con-

dición, y dicho precepto habría estado en concordancia con todo el articulado del proyecto. En el caso en debate, igualmente, el Gobierno sólo propone la sustitución de la condición y no la de toda la letra.

“El Honorable Senador señor Chadwick dijo que los argumentos del Honorable Senador señor Palma reforzaban su tesis, porque el Ejecutivo al proponer la modificación de la condición manifestó su deseo de que la franquicia estuviera sujeta a una de ellas. En consecuencia, es un absurdo pretender de que, si ambas Cámaras y el Gobierno han manifestado su voluntad en el sentido de que el beneficio quede sujeto a condición, el precepto se entendiera aprobado pura y simplemente si el Senado rechaza la observación.

“En seguida, formuló indicación para que la Comisión interpretara la observación en el sentido de que sustituía toda la letra b).

“Vuestra Comisión, después de un doble empate, rechazó esta indicación. Votaron por la afirmativa los Honorables Senadores señores Contreras Labarca y Chadwick y por la negativa los Honorables Senadores señores Curti y Palma.”

El señor CHADWICK.— Señor Presidente, por atribuir la mayor importancia a este tema, me atrevo a insistir, una vez más, sobre la naturaleza de las observaciones formuladas por el Ejecutivo al proyecto en debate, pues su correcto tratamiento es condición sine qua non de un equilibrio de Poderes en una lógica formación de las leyes.

Hasta ahora, la doctrina sustentada por la mayoría del Senado deja entregada la calificación de la naturaleza del veto a la denominación dada por el Ejecutivo. Y se sostiene —equivocadamente, a mi juicio— que no podría esta Corporación calificar los vetos en forma distinta de como lo ha hecho el Presidente de la República. Pero esta tesis es mala, y se hace insostenible cuando el Gobierno utiliza inclusive expresiones que implican estimar sustitutivas las observaciones.

siones que implican estimar sustitutivas las observaciones.

Tal es el caso del veto que consiste en sustituir, en la letra b) del artículo 1º del proyecto, la frase en virtud de la cual las franquicias que allí se consignan regirán “siempre que su internación sea necesaria a juicio de la Junta de Aeronáutica Civil, para lo cual este organismo deberá otorgar el correspondiente certificado de necesidad”, por un precepto complementario, cuyo texto es el siguiente: “El reglamento podrá exigir que se acredite la necesidad de importación ante la Junta de Aeronáutica Civil y determinar los casos en que se deberá obtener el correspondiente certificado de necesidad de este organismo.”

Concretamente, el Presidente de la República emplea el vocablo “sustituir”; pero lo importante es saber, en el fondo, qué se reemplaza: si sólo la frase o el contenido del precepto que, en forma global, está consagrado en la letra b) del artículo 1º.

Por las razones que formulé en la Comisión y que el informe recoge, no me cabe duda de que se trata de un veto sustitutivo de la disposición, pues el contenido de voluntad se transforma fundamentalmente desde el momento en que el Primer Mandatario reemplaza la necesidad de que la Junta de Aeronáutica Civil acepte la internación, calificándola expresamente como necesaria, por un precepto en el cual está prevista la eventualidad de que el reglamento disponga determinados requisitos.

Como es natural, el problema no existiría en el caso de que la observación fuera aceptada, porque cualquiera que sea la calificación que merezca, lo cierto es que el pronunciamiento de esta rama del Congreso Nacional coincidiría con la voluntad de la Cámara y la del Presidente de la República.

El problema surge si el Senado no acepta la observación. En mi concepto, se trata de un veto sustitutivo, porque reemplaza una disposición por otra y, además, por-

que el Primer Mandatario así lo ha estimado, recogiendo la tesis generalmente aceptada. Si el Senado rechazara la observación, desaparecería toda la letra b) del artículo 1º, ya que no habría concurrencia en la sanción del precepto de los distintos órganos que constituyen el Poder Legislativo. No podría decirse que la Cámara, el Senado y el Presidente de la República han coincidido en el criterio de aprobar la idea.

Tengo interés en que la Sala resuelva este problema previo en torno del artículo, por considerar que ni siquiera se puede acudir al argumento de que el Ejecutivo es soberano para calificar sus observaciones.

El señor PALMA.— Estimo que la tesis del Honorable señor Chadwick relativa a las observaciones que estamos tratando, va más allá del problema mismo, y podría analizarse como interpretación jurídica destinada a sentar un precedente respecto de asuntos que en este instante, por lo menos, no están planteados.

Nos encontramos ante una clara disposición sustitutiva. El legislativo aprobó un precepto y le agregó una condición, como está perfectamente establecido en el texto de la letra b) del artículo 1º. Pues bien, ¿qué hizo el Ejecutivo? Sustituyó tal condición. No la suprimió, aun cuando lo podría haber hecho, dando, entonces, otras características al precepto.

Aprobada por la Cámara y por el Senado la franquicia con determinada condición que se agregaba como complemento a la proposición principal, es evidente que, en este caso, nos encontramos frente a un problema clarísimo de sustitución, pues el Ejecutivo únicamente ha cambiado la condición primitiva por otra.

El señor CHADWICK.— Estamos de acuerdo.

El señor PALMA.— Esto, en cuanto al primer problema.

En seguida, no cabe duda de que el precepto principal —el condicionado— podría subsistir por sí mismo en caso de que el

Senado o la Cámara, es decir el Congreso, no aceptaran la modificación. Ello es evidente. El precepto, que tiene vida propia, quedaría sin ninguna condición y, por lo tanto, subsistiría una disposición aprobada por ambas ramas del Parlamento.

El señor JULIET.— Una mala disposición, pero la habría.

El señor PALMA.— Por lo tanto, es indudable que la doctrina que se pretende plantear, en el sentido de que si alguna de las ramas del Congreso desapruueba la condición que el Ejecutivo propone en sustitución de la anterior, implicaría el rechazo de toda la letra b) —o sea, la tesis principal—, es absolutamente caprichosa e inaplicable, porque —repito— nos encontramos ante una disposición que tiene vida propia. Las personas jurídicas mencionadas en el inciso primero del artículo 1º gozarían, en tal caso, de la “exención de todo impuesto o derecho de internación, ad valorem, y, en general, de todo derecho o contribución que se perciba por intermedio de las Aduanas, por la importación de aeronaves, sus partes y repuestos, así como de los equipos indispensables para la mantención y reparación de dichas aeronaves.”

Naturalmente, a posteriori se agregarían a este precepto disposiciones reglamentarias que son facultad privativa del Ejecutivo, con lo cual se obviarían los problemas que, según el Honorable señor Chadwick, quedarían sin solución en caso de que la observación no fuera aprobada por alguna de las ramas del Congreso Nacional. En verdad, el Ejecutivo cuenta con potestad reglamentaria en esta materia. En tales circunstancias, siendo clarísima la disposición aprobada, se completa la idea y su aplicación resulta perfectamente factible.

Por las consideraciones expuestas, estimo que se nos ha abocado a un problema un tanto marginal, si se me permite la expresión.

El señor CHADWICK.— Creo que las palabras del señor Palma se justifican, más

que todo, porque Su Señoría es ingeniero civil y no tiene una formación jurídica que lo haya hecho profundizar en lo que en el campo del derecho privado se conoce con la denominación de doctrina de la "formación del consentimiento". Para que el consentimiento se entienda perfecto en esta rama del derecho, es necesaria la concurrencia de la voluntad de todas las partes contratantes. Si la proposición es seguida de una aceptación condicional que traiga consigo una enmienda, esta respuesta no se mira como aceptación, sino como una nueva proposición.

En derecho público no existen reglas definidas en términos expresos que consagren este principio; pero, naturalmente, la fuerza de la lógica conduce a la misma conclusión. Así lo han entendido, inclusive, algunos Senadores de la Democracia Cristiana cuando han tratado el tema relativo al poder del Senado frente a una observación del Ejecutivo.

Tengo a la mano un informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento aprobado por esta Corporación en 5 de abril de 1965, en el cual se estudió una consulta acerca de si era posible dividir la votación en un veto.

El Honorable señor Pablo, Senador de la Democracia Cristiana, sostuvo, fundamentalmente, que, de aceptarse el criterio que propugnaba por la división de la votación en los vetos del Ejecutivo, se podría alterar sustancialmente la proposición que éste formulaba por la vía de la observación "lo que a su juicio," —dice el informe— "es jurídicamente inadmisibles". Más adelante, la Comisión, entrando ya a decidir sobre la materia, fue de opinión de que "no podían introducirse modificaciones dentro de nuestro mecanismo constitucional, en el que no cabe otro pronunciamiento que su aceptación o rechazo, sin perjuicio de la posible insistencia en esta última alternativa". Se refiere a las observaciones que no se pueden dividir, que deben aprobarse o rechazarse cada una, pues de otra manera se alterarían sustan-

cialmente su contenido y la voluntad del Ejecutivo.

"Es posible —dice el informe de la Comisión— "que en algunos casos surjan dudas y haya controversia en lo que en sí constituye o debe entenderse por una observación, ya que en un mismo artículo es posible se presenten ideas independientes que puedan subsistir por sí solas y que implican en el hecho la existencia de varias observaciones". En el caso particular, el problema que se plantea es si fue la voluntad del Senado, al despachar la disposición de la letra b) del artículo 1º, que pudieran internarse libres de todo derecho y del pago de cualquier impuesto las partes y repuestos de las aeronaves y los equipos indispensables para su mantención y reparación. Si hubiese sido ésa la voluntad del Senado, indudablemente que no la habría condicionado; no habría sometido la franquicia al requisito de que la internación fuera juzgada necesaria por la Junta de Aeronáutica Civil, para cuyo efecto este organismo deberá otorgar el correspondiente certificado.

Si se suprime este último requisito, si ya no se exige el certificado de necesidad, es indudable que el sentido de la disposición cambia: en lugar de ser un precepto que restrinja las franquicias a lo que la autoridad determine como necesario, pasa a ser una franquicia que podrá utilizarse libremente, como un derecho consagrado en la ley.

El argumento adicional del Honorable señor Palma, en cuanto a que el Ejecutivo podría reglamentar el ejercicio de estas franquicias, no tiene validez...

El señor JULIET.— No podría hacerlo, porque la ley ya consagra un derecho.

El señor CHADWICK.—..., porque en la ley quedaría consagrado un derecho sin limitación de ninguna especie. En consecuencia, repuestos,...

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— O aeronaves.

El señor CHADWICK.—... elementos de mantención y hasta aeronaves, podrían

ingresar al país libres de gravámenes. Eso es lo que no ha querido el legislador. Por lo tanto, si el Ejecutivo, en vez de aceptar esta condición, que es inseparable del precepto, propone otra o no deja ninguna, cambia, indudablemente, el sentido de la disposición. Si el Senado acepta el veto, no hay problema: ha prevalecido la voluntad del Presidente de la República y se hará como él quiera. Pero si no lo acepta, no hay disposición en la letra b), porque la observación es sustitutiva.

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— Deseo hacer una pregunta al Honorable señor Chadwick, quien parece dominar muy bien la materia: ¿Qué dispone la legislación vigente al respecto?

El señor CHADWICK.— En verdad, nuestra Constitución es muy parca en disposiciones relativas al veto. Los artículos en que aborda la materia, si mal no recuerdo, son los números 53 y 54. En el primero de ellos, se limita a dar una regla general que permite al Presidente de la República, cuando desaprueba un proyecto, devolverlo a la Cámara de origen con las observaciones que estime convenientes. El segundo de esos preceptos señala las normas para el caso de que el Legislativo apruebe las observaciones o las rechace e insista.

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— Excúseme, señor Senador. Mi pregunta iba encaminada a saber qué dispone la legislación vigente sobre internación de repuestos para aeronaves.

El señor GUMUCIO.— Ese precepto agrega algo más: exige dos tercios para insistir en el criterio del Congreso.

El señor CHADWICK.— Si me permite el Honorable señor González Madariaga, primeramente daré respuesta a la observación del Honorable señor Gumucio.

La insistencia produce un efecto jurídico distinto, que no es sino el de hacer prevalecer la voluntad del Congreso por sobre la observación del Presidente de la República; de manera que si se reúnen dos tercios en ambas ramas del Parlamen-

to, el proyecto pasaría a ser ley a pesar de la oposición del Ejecutivo. Si no hay insistencia, los efectos de la votación son distintos, según sea la naturaleza del veto. Esta última materia no está reglada directamente por la Constitución. Para resolver al respecto, habrá de atenderse a los principios generales de derecho.

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— Deseaba que el Honorable señor Chadwick me hubiera informado sobre lo que dispone la legislación vigente en materia de internación de aeronaves y sus repuestos.

Yo quisiera hablar en un sentido más llano, no dentro de este alto concepto jurídico en que ha situado el problema Su Señoría, quien ha usado de su capacidad técnica en forma tan brillante como acostumbra a hacerlo. Deseo traducir las palabras del señor Senador a términos sencillos.

El legislador ha autorizado la internación de repuestos y hasta de aeronaves, sujeta a una condición: presentar un certificado de necesidad, extendido por la Junta de Aeronáutica Civil.

El señor CHADWICK.— Exactamente.

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— Esta materia bien merecía ser iniciativa del Ejecutivo, que es el Poder administrador. En el Estado debe haber alguien que fiscalice la importación de estos elementos, porque no se puede traer cualquier tipo de aeronaves para servir determinada zona del país, ya que con ello se podría exponer la salud pública. En consecuencia, la intervención del Estado es natural, lógica. Ese es el punto en el cual me deseo situar, advirtiendo que soy partidario de dar facilidades a la aviación civil. Ya lo he dicho en más de una oportunidad: la cooperación privada ha sido utilísima en el desarrollo de la civilización. En materia de telecomunicaciones, la libertad que existió en Estados Unidos hizo prosperar esta importante actividad, no así en Europa, donde la intervención estatal fue casi absoluta. De ahí que tomó esa gran preponderancia en el país del norte.

Ahora bien, en el caso que nos preocupa, la observación del Ejecutivo prácticamente hace desaparecer la intervención del Estado en esta materia. En efecto, el veto señala que el reglamento "podrá" exigir que se acredite la necesidad de la importación. En buen romance, no se dictará el reglamento, de manera que se hará la voluntad de las empresas. Ello me parece extraño, inconveniente.

No se trata de una observación "marginal", como ha dicho un señor Senador. Es fundamental; es la correcta legislación que el país debe darse.

El señor GUMUCIO.— Señor Presidente, no me pronunciaré sobre los argumentos de fondo vertidos en torno del caso concreto que estamos debatiendo.

He escuchado al Honorable señor Chadwick sostener que si el Senado rechaza la observación, se suprime toda la letra b) del artículo.

Sólo deseo insistir en el criterio que he manifestado en otras oportunidades en la Corporación: a pesar de no ser ésta una fórmula ideal, es preciso ceñirse a la calificación que el Ejecutivo hace del veto. Si no se procediera en esta forma, se estaría violando la esencia de los artículos 53 y 54 de la Constitución Política, que en el fondo dan al Ejecutivo, dentro del lógico equilibrio que debe existir entre los poderes del Estado en la última etapa de la formación de las leyes, una alternativa de privilegio.

Es cierto que ambas disposiciones son demasiado vagas, pues no establecen la calificación que el Reglamento del Senado hace respecto de los vetos: aditivos, supresivos y sustitutivos; pero no hay duda de que el inciso segundo del artículo 54, al disponer que ambas Cámaras requieren los dos tercios de la votación para insistir, está indicando que el Ejecutivo tiene el privilegio de exigir un alto quórum. De ahí que no parezca admisible dejar en manos de mayorías ocasionales del Congreso...

El señor CHADWICK.— Eso es otra cosa.

El señor GUMUCIO.—... la facultad de cambiar la calificación de un veto con el propósito de atenerse a quórum de votación distintos.

Por ese motivo, sin considerar los argumentos de fondo a que este caso concreto nos ha llevado, me parece conveniente que el Senado se ajuste a la calificación que el Ejecutivo ha dado a los vetos.

Esto lo he sostenido siempre.

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— ¿Me permite, señor Presidente?

Se me acaba de suministrar el texto de la legislación vigente, la cual dispone que para otorgar estas franquicias, la Junta de Aeronáutica debe pronunciarse y dar el correspondiente certificado de necesidad. Es decir, ¿qué razones aconsejan suprimirla? Yo me refiero al interés natural, lógico: la defensa de las comunicaciones, la seguridad de los pasajeros en ellas y la respetabilidad de la Administración. Creo que lo hago con buen fundamento. Por eso, me pregunto: ¿qué aconseja la supresión de una medida que es loable?

No deseo participar en las disquisiciones acerca de si el veto es aditivo, supresivo o sustitutivo. Creo que en este terreno —excúsenme los señores Senadores abogados— el Congreso incurre en bizantinismo y se pierde dejando pasar lo fundamental: el interés público. Esto es lo que busca la comunidad, y no otra cosa.

Volviendo al tema, me agradecería conocer las razones que existen para suprimir esta disposición. ¿Acaso la Junta de Aeronáutica ha creado algún inconveniente, ha causado algún desastre, ha sido inepta, ha faltado a la colaboración que debe prestar al Estado para el desempeño correcto de sus funciones, es decir, a todo aquello que da a la Administración la respetabilidad que todos deseamos?

El señor NOEMI.— ¿Me permite una interrupción, Honorable Senador?

Creo que la respuesta a la pregunta formulada por el Honorable señor González Madariaga está consignada en la propia

fundamentación del veto, que dice, concretamente:

“Esta modificación es conveniente porque la exigencia indiscriminada de un certificado de necesidad emitido por la Junta de Aeronáutica Civil puede dificultar y complicar injustificadamente la internación de cierta clase de repuestos que las aeronaves requieren con urgencia en repetidas ocasiones. El reglamento podrá distinguir los casos en que el trámite del certificado de necesidad se justifica.”

Por consiguiente, no existen razones para temer que no se establezcan normas reglamentarias por el hecho de que la disposición propuesta dice que “el Reglamento podrá...”. En mi opinión, las aprensiones del señor Senador son injustificadas, ya que al Ejecutivo le será necesario dictar aquel estatuto.

Como es natural, el reglamento determinará cuándo se justifica otorgar el certificado, ya que no siempre es necesario. Por eso se dice, en los fundamentos del veto, que en muchas oportunidades la urgencia y necesidad de esos respuestos o piezas se ve entrabada por la tramitación, sin existir razón alguna para ello.

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— Permítame contestarle, señor Senador.

Por el camino de eludir la intervención de organismos que son básicos en materia de navegación aérea, como es la Junta de Aeronáutica, podemos llegar incluso a la supresión de algunas ramas fundamentales de los servicios públicos.

El señor NOEMI.— Pero el reglamento no se elimina.

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— El inciso dice que el reglamento “podrá exigir”, lo cual significa que también puede no exigir. O sea, una disposición que tenía carácter imperativo ahora se hace más elástica, permite proceder a voluntad. Y en esta forma, como es lógico suponer, se infiltra el compadrazgo, precisamente lo que nosotros queremos evitar.

El señor CHADWICK.— Debo hacerme cargo de una opinión un tanto ligera ver-

tida por el Honorable señor González Madariaga, quien tildó de “bizantino” el debate previo sobre la calificación del veto.

La verdad es que los cuerpos legislativos no están para entablar discusiones académicas. Pero si abordamos el problema de la calificación del veto, es por la extraordinaria importancia que tiene conocer los efectos que se producirán si la observación es rechazada. Si entendemos que el veto suprime o sustituye exclusivamente una frase por otra y no toca lo medular de un precepto que podría subsistir por sí solo, cualquiera que fuera el pronunciamiento del Senado el resultado de la votación sería distinto a como yo lo entiendo. Porque, rechazado el veto, quedaría la facultad de la libre internación, cualquiera que sea el criterio sustentado por la Cámara o por el Presidente de la República, pues ya no habrá concurrencia en la exigencia del requisito del certificado de necesidad. Y esto no es bizantinismo: se aplicaría de pleno derecho la exención aduanera.

Por el contrario, si entendemos que el veto es sustitutivo de una idea que no admite discusión, su rechazo significaría suprimir todo el precepto de la letra b). Por eso, me he atrevido a insistir, como cuestión previa, en la calificación del veto, ya que, por lo menos, los votos de estas bancas dependerán de lo que resuelva el Senado. Si la Corporación decide que la libre internación puede subsistir como idea independiente, nosotros nos abstendremos de votar en contra de la observación, pues negar al reglamento futuro la posibilidad de condicionar la internación significaría agravar más las cosas.

Considero que lo dicho es suficiente para demostrar que estas discusiones tienen importancia; que no deben ser calificadas tan ligeramente, y que el Senado debe pronunciarse acerca de si el veto es sustitutivo o, simplemente, si deja vigente alguna parte de la letra b) del artículo 1º del proyecto.

El señor PALMA.— No deseo referirme

a los conceptos de fondo analizados por el Honorable señor Chadwick, sino más bien a lo expresado por el Honorable señor González Madariaga.

En verdad, las razones dadas para sustituir la disposición aprobada por el Congreso por la que el Ejecutivo nos propone, obedecen a hechos absolutamente reales y comprobados en más de una oportunidad en este hemisiciclo. Con mucha frecuencia los clubes aéreos poseen gran cantidad de equipos a lo largo del país, que no pueden utilizar por carecer de los repuestos indispensables. Ello debido a que para su adquisición debe realizarse una serie de trámites ante la Junta de Aeronáutica Civil y el Banco Central, que complican de manera extraordinaria las posibilidades de hacer la adquisición.

Con seguridad, el Honorable señor González Madariaga, que representa a una zona donde con frecuencia se usa este tipo de transportes, habrá podido comprobar en forma fehaciente lo que estoy exponiendo. De manera que lo que se pretende, principalmente, es facilitar la posibilidad de adquisición de los elementos de uso más frecuente.

El señor DURAN.— El proyecto no se refiere a los clubes civiles, sino a las empresas comerciales.

El señor PALMA.— En la misma situación están aquellas empresas comerciales que prestan servicios en determinadas zonas, para lo cual han sido previamente autorizadas.

El señor DURAN.— No es el caso de los clubes civiles de aviación, que no son empresas comerciales.

El señor PALMA.— Pero también es un caso frecuente.

El señor CHADWICK.— No, señor Senador. Sobre ellos se legisla en otras leyes.

El señor PALMA.— Decía que el veto se funda en hechos a todas luces comprobados. Por consiguiente, es lógico que se trate de entregar a una reglamentación elaborada por gente que conoce el proble-

ma la facultad de calificar qué tipo de repuestos o piezas son susceptibles de importación directa, fácil, rápida e inmediata, a fin de no interrumpir la utilización de equipos que son fundamentales. Se trata de la importación de piezas de características tan especiales que modifican el valor de determinados instrumentos, y que, por tal circunstancia, requieren de un documento especial para su internación.

Por las razones dadas, estimo que el veto es razonable y se ciñe a los precedentes que existen sobre la materia.

El señor PRADO.— Señor Presidente, el Honorable señor González Madariaga, al hacer referencia a las observaciones formuladas por el Honorable señor Noemi, ha dicho que detrás de todo este asunto puede esconderse otra clase de intenciones, que, abiertamente, podrían estimarse ilegítimas. En consecuencia, el objetivo del veto, a cuyos fundamentos dio lectura un Honorable colega, no sería facilitar el trámite de la calificación de la necesidad, sino establecer una especie de "manga ancha" en esas calificaciones.

No puedo dejar pasar en silencio afirmaciones de esta índole cuando no tienen fundamento serio. Tengo mucho respeto por el Honorable señor González Madariaga, pero creo que su suposición está muy mal fundamentada. Efectivamente, la Junta de Aeronáutica Civil está compuesta en su integridad por funcionarios de la total dependencia del Ejecutivo. No hay ninguno que no dependa del Gobierno. Aún más, la mayoría son Subsecretarios de los Ministros y dependen de la absoluta confianza del Jefe del Estado. Por eso, cualquiera que sea la calificación de necesidad —en todo caso la hará la Junta de Aeronáutica Civil, como dice la disposición aprobada por el Congreso Nacional—, ella quedará entregada al reglamento, para que se rija directamente. De todos modos, la calificación la hará o el reglamento o la Junta de Aeronáutica, com-

puesta íntegramente por funcionarios que dependen de la confianza exclusiva del Presidente de la República.

Por consiguiente, no me parece aceptable estar suponiendo, a la vuelta de cada precepto, una mala intención, un mal negocio o algo semejante. Este país está cansado de oír a personas que acusan a otras de inmoralidades, en circunstancias de que no tienen cómo probarlo.

De acuerdo con el texto del decreto 241, publicado en el Diario Oficial del 6 de abril de 1960, y mediante el cual se fusionaron una serie de organismos para crear la Junta de Aeronáutica Civil, son miembros de ésta el Subsecretario de Transportes, el de Economía, el de Relaciones Exteriores, el del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Director de Aeronáutica y dos representantes designados por el Primer Mandatario. Vale decir, el objeto que se persigue es obviar el trámite de solicitar el visto bueno o un certificado de necesidad a aquel organismo integrado por representantes del Ejecutivo cuando se trate de importar artículos imprescindibles.

Se suele acusar a los organismos del Estado de burócratas. Pues bien, esta disposición es antiburocrática. Probablemente el reglamento dispondrá que tales o cuales líneas de repuestos, según lo disponga la Dirección de Aeronáutica, ingresarán sin necesidad de certificado de ninguna especie. En cambio, los aviones completos u otros elementos que representan algún valor, cuya necesidad no puede discutirse, seguramente quedarán para la calificación de éste u otro organismo.

Hago presente esto porque, a mi juicio, lo que hace el veto es confirmar el deseo del Congreso en el sentido de que haya exenciones y simplificar el trámite de calificación. En efecto, en vez de que siempre, para pronunciarse en cada caso, se llame a un organismo constituido por funcionarios estatales de alta investidura, la observación tiende a que ese pronuncia-

miento se emita sólo en las oportunidades en que realmente se justifique.

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— Pareciera que la Corporación no ha oído a un Senador de Gobierno. Su Señoría, con relación a la importancia del exceso de empleados del Estado, se ha referido a la burocracia. ¡Qué curioso: yo estoy campeando por una Administración seria, cuerda, bien organizada!

Esa es una diferencia que me parece fundamental.

En más de una ocasión me he encontrado con este panorama. Deseo que la Democracia Cristiana tenga suerte con éste vaivén de su política.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

El señor PALMA.— Pregunto a la Mesa qué se pondrá en votación. Evidentemente, este veto es sustitutivo.

El señor CHADWICK.— Todos estamos de acuerdo en que la observación es sustitutiva si lleva envuelta la idea de cambiar el precepto por otro o si reemplaza una idea que admite tratamiento independiente de la otra.

El señor MUSALEM.— Hay tres tipos de veto.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Debo recordar a Sus Señorías que los Comités acordaron votar este asunto previo en forma separada; o sea, el Senado debe resolver ahora si la observación sustituye toda la letra b) o sólo la frase.

El señor CHADWICK.— Así es.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Existe acuerdo en cuanto a que el veto es sustitutivo.

En votación el asunto previo.

El señor FIGUEROA (Secretario).— *Resultado de la votación: 10 votos porque se sustituye toda la letra b), 6 porque se sustituye sólo la frase, 2 abstenciones y 4 pareos.*

El señor LUENGO (Vicepresidente).—

El Senado considera que se sustituye toda la letra b).

En votación la observación.

—(*Durante la votación*).

El señor CHADWICK.—Si no se aprueba, desaparecerá toda la letra.

El señor PALMA.—Quiero llamar la atención del Senado en cuanto a que, al rechazarse el veto, considerando el criterio adoptado anteriormente, las empresas de aeronavegación comercial autorizadas en debida forma no podrán importar aviones ni repuestos con exención de tributos, como lo hacen en la actualidad.

El señor JULIET.—La culpa no es nuestra.

El señor PALMA.—Por lo tanto, se provocaría una situación que en la práctica paralizaría el trabajo de esas compañías.

El señor JULIET.—Advierto al señor Senador que, si no hay ley en esta oportunidad, prevalece la vigente.

El señor PALMA.—Voto que sí.

—*Se rechaza la observación (12 votos contra 6 y 4 pareos)*.

El señor AYLWIN.—El Senado debe insistir, porque la Cámara acogió el veto. ¿En qué situación estamos?

El señor JULIET.—No hay ley sobre la materia.

El señor LUENGO (Vicepresidente).—Si le parece a la Sala, se insistirá con la misma votación anterior.

El señor NOEMI.—No, señor Presidente.

El señor DURAN.—No tiene para qué votarse la insistencia.

El señor FIGUEROA (Secretario).—En realidad, la votación no surte efecto, pero debe llevarse a cabo.

El señor CHADWICK.—Reglamentariamente, hay que votar.

El señor LUENGO (Vicepresidente).—En votación la insistencia.

—(*Durante la votación*).

El señor AYLWIN.—Señor Presidente, votaré por la no insistencia, y estimo que si en esta Cámara hay más de un tercio

de votos que apoyan ese criterio, habiendo existido en la Cámara de Diputados una votación de 41 votos por aprobar el veto y sólo 4 por la negativa.—eso es mucho más de los dos tercios—, de acuerdo con la doctrina sustentada por el Honorable señor Chadwick, habrá ley sobre esta materia,...

El señor CHADWICK.—No, señor Senador.

El señor AYLWIN.—...en los términos en que concuerden el Presidente de la República, los dos tercios de una Cámara y más de un tercio de la otra.

Su Señoría se ha referido a la formación del consentimiento. La doctrina unánimemente aceptada en los informes de este Senado y por todos los tratadistas de Derecho Constitucional, es que la ley se forma mediante el consentimiento de tres órganos: el Presidente de la República y las dos Cámaras, y que el consentimiento se produce cuando en ambas existe mayoría, o cuando en una hay dos tercios y en la otra más de un tercio. Esto lo sostienen en forma unánime todos los autores, empezando por don Alcibíades Roldán, que fue el primer comentador de la Constitución de 1925.

El señor CHADWICK.—Refiriéndose a otra cosa.

El señor AYLWIN.—En consecuencia, si en este caso más de dos tercios de la Cámara de Diputados estiman que debe aprobarse la observación y más de un tercio del Senado también la acoge, hay acuerdo mayoritario para formar ley en el sentido del veto.

El señor CHADWICK.—No, señor Senador.

El señor AYLWIN.—Voto por no insistir.

—*Se acuerda no insistir (11 votos por la insistencia, 10 por la no insistencia)*.

El señor FIGUEROA (Secretario).—La segunda observación al artículo 1º está aprobada, por acuerdo de los Comités y de la Sala.

En seguida, la Comisión recomienda re-

chazar la tercera observación e insistir en la norma primitiva.

Este acuerdo se adoptó con una abstención. La resolución del Senado no surte efecto alguno, pues la Cámara aprobó el veto.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— En discusión.

Ofrezco la palabra.

El señor NOEMI.— Como el acuerdo del Senado no produce efecto, que se rechace con nuestra abstención.

El señor JULIET.—Muy bien.

El señor CHADWICK.—Al anunciar la Mesa anticipadamente que no produce efecto alguno el acuerdo que adopte el Senado sobre esta observación, que ya fue rechazada por la Cámara, está dando un argumento muy serio, que destruye todo lo que hemos escuchado al Honorable señor Aylwin.

La verdad es muy sencilla: en materia de observaciones, rigen normas diferentes de las que sancionan la formación de la ley en el primero, segundo, tercero, cuarto y quinto trámites constitucionales.

La Constitución Política, por razones muy específicas, ha dado a la Cámara de origen una ventaja notoria sobre la revisora: si la idea de legislar es aceptada en ésta, bastará la simple mayoría en aquélla para que prevalezca su voluntad sobre la de la Cámara revisora, si ésta no reúne los dos tercios para insistir en las modificaciones. Si, por el contrario, la idea de legislar es rechazada, le corresponde a la Cámara de origen insistir por los dos tercios.

Basta recordar esta norma para comprender que sus prescripciones regulan los casos particulares de que trata la Carta Fundamental.

En materia de observaciones del Ejecutivo, corrientemente denominadas vetos, la Constitución no da esta regla de excepción. Lo único que establece es que, para que prevalezca la voluntad del Congreso Nacional, es menester que en am-

bas-ramas se reúnan los dos tercios de los votos. Lo demás no tiene asidero...

El señor JULIET.—Así es.

El señor CHADWICK.—...en el texto constitucional. Y sabido de sobra es que, en derecho público, sólo puede hacerse lo que la Constitución o la ley permite o autoriza de modo expreso.

—*Se rechazó la observación y se insiste en el texto aprobado por el Congreso, con la abstención de los Senadores demócratacristianos.*

El señor FIGUEROA (Secretario).— Artículo 3º. La observación consiste en suprimirlo.

La Cámara de Diputados la rechazó e insistió en el artículo.

Con una abstención, la Comisión recomienda adoptar igual temperamento.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— En discusión.

Ofrezco la palabra.

El señor BALTRA.—Señor Presidente, este proyecto concede diversas franquicias tributarias a las empresas privadas de la aviación comercial.

A la Comisión de Economía de este Senado le pareció justo y ecuánime el que, junto con otorgar esas franquicias, se impusiera a las empresas favorecidas por ellas la obligación de destinar un porcentaje de sus ganancias a la renovación y al mejoramiento de su material de vuelo. Ello es tanto más necesario cuanto que, según las informaciones que se dieron en esa Comisión, el material de vuelo que utilizan las empresas en cuestión está bastante anticuado. Así, por ejemplo, los aviones de carga y pasajeros que se encuentran en uso hoy día son modelos de los años 1940 y 1945.

Con tal objeto, el Senador que habla presentó la indicación que dio origen al artículo 3º, aprobado por unanimidad en la Comisión y vetado por el Ejecutivo. Este veto ya fue rechazado en la Cámara de Diputados, la cual insistió en el texto primitivo.

Nos parece que las razones que se dan en el veto no justifican suprimir la obligación impuesta por el Parlamento a las empresas, de reinvertir una parte de sus ganancias —repito— en mejorar su material de vuelo. Por lo tanto, nos pronunciaremos por rechazar el veto y por insistir en el artículo.

—*Se rechaza la observación y se insiste en el texto primitivo.*

El señor FIGUEROA (Secretario).— La observación recaída en el artículo 6º fue aprobada por la unanimidad de la Comisión.

En el artículo 8º, la observación consiste en sustituir el último inciso de la letra e).

Fue aprobada por la Cámara de Diputados. Después de un doble empate, la Comisión recomienda rechazarla.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— En discusión.

Ofrezco la palabra.

El señor JULIET.—Démosla por rechazada.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

Si le parece a la Sala, se rechazaría la observación.

El señor JULIET.—Muy bien.

El señor GORMAZ.—No, señor Presidente. Votemos.

El señor NOEMI.—Pedimos votación.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— En votación.

—*Se rechaza la observación (9 votos por la negativa, 7 por la afirmativa y 3 pareos) y con la misma votación se acuerda no insistir.*

El señor FIGUEROA (Secretario).— Artículo 13. La observación consiste en suprimirlo y fue aprobada por la Cámara. Con tres abstenciones, la Comisión recomienda proceder de igual manera. El acuerdo del Senado no produce efecto en este caso.

—*Se aprueba la observación.*

El señor FIGUEROA (Secretario).— Artículo 15. La observación consiste en suprimirlo y fue rechazada por la Cámara de Diputados, la cual insistió en el texto del Congreso. Por mayoría de votos, la Comisión recomienda al Senado el rechazo y la insistencia.

El señor LUENGO (Vicepresidente).— En discusión.

Ofrezco la palabra.

El señor BALTRA.—Señor Presidente, el objeto perseguido por medio de este artículo es muy claro: que la Empresa Nacional de Petróleo —ENAP— tenga a su cargo la distribución exclusiva de los combustibles y lubricantes que consuman las empresas privadas chilenas de aeronavegación comercial y la Línea Aérea Nacional. Es decir, se trata de aplicar un principio de política económica sustentado en forma reiterada tanto por nosotros como por muchos otros sectores del país.

Aun cuando el precepto en debate significa sólo un principio de ejecución de esa política, satisface el anhelo expresado en la campaña sistemática que ha venido desarrollando el personal de la ENAP por legislar en tal sentido. Corresponde asimismo al punto de vista manifestado en la Comisión por el vicepresidente de la Línea Aérea Nacional, quien señaló ese propósito como uno de los que, a su juicio, deberían perseguirse.

Esas razones impulsaron al Senador que habla a presentar la indicación que más tarde se convirtió en el artículo 15, que fue aprobado por la unanimidad de la Comisión de Economía del Senado y que el Ejecutivo propone suprimir.

Como lo ha hecho presente el señor Secretario, la Cámara de Diputados rechazó este veto e insistió en el texto primitivo.

El señor JULIET.—Procedamos igual que la Cámara.

El señor PALMA.—Señor Presidente, sobre esta materia no queremos entrar en el aspecto de fondo al cual se ha referido el Honorable señor Baltra.

Sólo me parece necesario destacar que, como se dice en el veto, la Empresa Nacional de Petróleo no está en condiciones de abordar fácilmente, ni siquiera, tal vez, en el plazo de dos años que le fija la ley en debate, el aspecto que aquí se plantea. En efecto, no es productora de lubricantes, que es uno de los elementos más usados en la aviación; tampoco produce la gasolina de tipo requerido en cantidad suficiente para abastecer a nuestras líneas aéreas en sus recorridos nacionales e internacionales.

Por lo demás, crear a la Empresa Nacional de Petróleo obligaciones de carácter económico en este orden de cosas me parece que sería ir más allá de lo que razonablemente puede exigírsele, por cuanto ella tiene un programa propio y objetivos concretos que perseguir, que consisten fundamentalmente en proveer de petróleo y gasolina al país. La enfrentaríamos, pues, a tener que alterar el programa que ha trazado con mucha anticipación y que requiere enormes inversiones, para las cuales —el país lo sabe— todos estamos pagando impuestos de apreciable monto, comprendidos en el costo de la gasolina.

Se trata, más que de un asunto de carácter teórico, que por cierto no deseo traer al debate en este momento, de un problema de naturaleza práctica: si esta disposición fuera aprobada, sería imposible cumplirla.

Por tal motivo, votaré en contra de ella en esta oportunidad.

La señora CAMPUSANO.—Señor Presidente, considero que el Honorable señor Palma no debiera haber capeado el temporal advirtiéndole que no entraría al problema de fondo.

En realidad, en este asunto es preciso abordar el problema de fondo. El deber patriótico que nos corresponde como chilenos es enfrentarlo en este momento y dar a la Empresa Nacional de Petróleo los medios necesarios para que, en el plazo de dos años, esté en condiciones de

proveer el abastecimiento de lubricantes y combustible.

Hace cuatro años, visité la zona productora del petróleo y pude comprobar que nuestros técnicos e ingenieros habían realizado toda clase de experimentos sobre lubricantes para maquinarias y vehículos de toda índole.

Insisto en que nuestro deber de este instante es el de enfrentar la situación. No debe admitirse que exista un intermediario entre dos empresas fiscales chilenas. En la actualidad, la ENAP entrega gasolina y lubricantes a empresas privadas que actúan como intermediarias, pues a su vez venden esos productos a la Línea Aérea Nacional. Igual caso vergonzoso hemos podido comprobar respecto de la Compañía Chilena de Electricidad. Casi el 51% de la energía eléctrica que consume el país es entregada por la ENDESA a esa compañía, la que, como intermediaria también, la vende a todas las empresas del Estado y a las municipalidades.

El señor BARROS.—Lo mismo ocurre con el gas licuado.

La señora CAMPUSANO.—A esta vergüenza, originada en actos de malos patriotas en otra época, debemos ponerle término.

Por lo tanto, llamo a la conciencia de los señores Senadores para que rechacemos el veto e insistamos en la disposición primitiva, que, como dijo el Honorable señor Baltra, se debe a una indicación suya que interpreta el pensamiento que hemos manifestado en la discusión de este proyecto.

El señor BALTRA.—Señor Presidente, en cuanto a la capacidad en que se encuentra la ENAP para poder abastecer, de aquí a dos años, a la aeronavegación comercial, el veto dice: "En el futuro, producirá kerosene para jets y gasolina de aviación en cantidades suficientes para cubrir las necesidades del país". De tal manera que el Ejecutivo no se atreve a decir que, en ese lapso de dos años, la

ENAP no estará en condiciones de satisfacer tal abastecimiento. Y si fuera verdad que no produce lubricantes, nada impediría que los importara y distribuyera.

Se hace hincapié, también, en las inversiones que esa empresa necesitaría hacer para poder ejercer el derecho que el proyecto le concede; pero no se dice que tales inversiones le significarían ganancias, las que hoy obtiene la empresa privada que realiza la distribución. Es decir, el asunto se considera sólo en el aspecto de la inversión y no en el de las utilidades.

Nosotros pensamos que esta disposición no sólo obedece a principios de política económica general, sino que también es prácticamente realizable.

Nada más.

El señor LUENGO (Vicepresidente).—Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

Si le parece a la Sala, se rechazará esta observación y se insistirá en el texto primitivo.

El señor NOEMI.—Que se vote.

El señor LUENGO (Vicepresidente).—En votación la observación.

—(Durante la votación).

El señor PRADO.—Señor Presidente, el debate promovido respecto de esta observación del Ejecutivo es, por desgracia, bastante insuficiente, lo que nos obliga a emitir nuestra opinión.

La Empresa Nacional de Petróleo no es hoy día una empresa distribuidora. Está encargada de la prospección, exploración, extracción y refinación primaria del petróleo. No es en la línea de la distribución general de lubricantes y combustibles—así dicho, en los términos empleados en esta Sala— en donde se encuentran sus posibilidades más racionales y próximas de expansión.

He oído de parte de técnicos del petróleo y del propio gerente de la ENAP—que no es una persona nombrada por este Gobierno, sino un funcionario desig-

nado desde hace varios años— que lo más que se puede conseguir por ahora, según se deduce de los estudios hechos en la Comisión, es lo que se llama distribución primaria de los combustibles. En lo relativo a los lubricantes, existen problemas económicos y de administración que convertirían a la empresa en una entidad encargada de algo distinto de aquello para lo cual tiene competencia.

No se concibe que, siendo empresas privadas las que fabrican los lubricantes, deba ser una entidad estatal la que los distribuya. Esto la obligaría a instalar estaciones de distribución en cada aeródromo y a incurrir en inversiones o a adquirir las ya hechas por las empresas particulares.

Mi opinión respecto de este asunto, como lo hice presente en la Comisión, donde se llegó a discutir la subsistencia o no del cartel de la distribución—respecto de lo cual creo que no se justifica el estatuto vigente—es que no podemos en esta disposición, sobre cuyos alcances no se ha escuchado a los técnicos del petróleo, imponer una obligación con la llaneza y simpleza con que se pretende hacerlo en este momento. Sólo por esta razón, estimo que tiene justificación el veto del Ejecutivo y debe ser aprobado.

Sin embargo, me parece que el Congreso debe preocuparse, en una próxima legislación, del problema fundamental, que puede permitir una expansión a más corto plazo: la distribución primaria, problema que es del todo ajeno a la sustitución de miles y miles de concesionarios del país. Esta parte de la distribución, desde el punto de vista comercial y empresarial, en manera alguna le conviene asumirla al Estado, según la opinión generalizada.

El señor FONCEA.—¿Qué quórum se requiere en esta votación?

El señor LUENGO (Vicepresidente).—Es una votación simple, señor Senador.

El señor FERRANDO.—Se trata de un veto supresivo.

El señor CURTI.—Si es supresivo, ¿no basta con un tercio?

El señor FIGUEROA (Secretario).—No, señor Senador. Primero debe votarse si se aprueba o no la observación, y después la insistencia.

El señor CHADWICK.—Efectivamente.

El señor CURTI.—Este veto tiene la originalidad de que el mismo favorecido—en este caso, el Estado o, mejor dicho, ENAP—no quiere hacerse cargo del beneficio que pretende concederle este artículo.

Por lo demás, creo que aun cuando se apruebe el artículo 15, no producirá ningún efecto, por cuanto se sabe perfectamente que en dos años no se podrá hacer absolutamente nada de lo que él ordena. Lo dice el veto en forma muy clara: que con mucha anticipación se han programado todas las actividades de la Empresa Nacional de Petróleo; que dentro de ellas no está la de producir lubricantes, y que sólo se produce una pequeña cantidad de gasolina para aviones. De manera que, aunque la ley lo prescriba, ni en dos años más se logrará que ENAP quede en situación de afrontar estos abastecimientos.

Por otra parte, se obligaría a la Empresa Nacional de Petróleo a desviar gran parte de sus escasas disponibilidades destinadas a ubicar nuevos yacimientos petrolíferos, con el objeto de invertirlos en instalaciones que hoy día ya están funcionando. Inclusive, ello puede ser dañino para la misma aviación comercial, por cuanto muchas veces la rigurosidad del clima obliga a los aviones a descender en aeródromos pequeños, de emergencia o de alternativa. Y parece imposible de pensar que en todos los aeródromos de Chile, grandes o pequeños, la ENAP pueda mantener un abastecimiento que satisfaga las necesidades.

La señora CAMPUSANO.—Pero los camiones que llevan combustible pueden

hacerlo. Por ejemplo, en Vallenar el combustible es...

El señor LUENGO (Vicepresidente).—Hago presente a la señora Senadora que estamos en votación.

El señor CURTI.—El hecho es que habría que tener instalaciones permanentes de distribución, con todos los efectos que ello produce.

Por todas estas razones, votaré afirmativamente la supresión del artículo 15, sobre todo, como ya dije, cuando el mismo beneficiado, que es la ENAP o el Estado, considera que no podrá efectuar este abastecimiento, ni está dentro de sus planes poder hacerlo, ni tampoco dentro de sus actividades la de producir lubricantes, que es una rama enteramente ajena a la ENAP.

Voto por la supresión del artículo.

El señor BARROS.—Votaré positivamente el artículo 15. Lo hago por deber patriótico.

Conozco el caso de ENAP. No está sólo en condiciones de hacer la prospección, sino también de distribuir prácticamente todo su combustible, como lo hacen las empresas imperialistas, llamadas Esso y Shell, especialmente.

Ocurre también—y esto lo saben los obreros de la Empresa Nacional de Petróleo, así como los ingenieros con los cuales hemos conversado en Valparaíso—que el gas licuado, que antiguamente se perdía pues se lo llevaba el río Aconcagua, ha hecho millonarias a las empresas subsidiarias que lucran con él.

Las inversiones que se podrían hacer en los aeródromos en este aspecto redituarian grandes utilidades, a largo y a corto plazo.

Creo que, si damos este primer paso para la chilénización del petróleo y de sus subproductos, cumpliremos una labor patriótica.

Voto negativamente la observación del Ejecutivo.

El señor PALMA.—En mi opinión, el

interés patriótico consiste en comprender que la Empresa Nacional de Petróleo, que está destinada a una función distinta y perfectamente definida, para la cual requiere de ayuda, inversiones, técnica, etcétera, no puede, en este instante por lo menos,...

La señora CAMPUSANO.—Pero en dos años puede.

El señor PALMA.—...llevar adelante un programa de expansión ni un esfuerzo mayor que el que está realizando.

La señora CAMPUSANO.—Lo que dice Su Señoría no está de acuerdo con la realidad.

El señor PALMA.—Este asunto lo hemos estudiado bastante, señora Senadora.

El señor CURTI.—No se entiende nada.

La señora CAMPUSANO.—Pero aquí estamos dando la garantía del Estado...

El señor PALMA.—Esta norma enfrentaría a la ENAP a un tipo de obligación que significaría desviar su capacidad, su tecnología, su condición económica y programación hacia objetivos que en lo futuro puede alcanzar, pero que hoy están fuera de todo lo que le conviene al país que haga la ENAP.

A mi juicio, hay razones lógicas para el rechazo de esta disposición.

—*Se rechaza la observación (10 votos por la negativa, 8 por la afirmativa y 4 pareos) y con la misma votación se acuerda no insistir.*

El señor FIGUEROA (Secretario).—La siguiente observación fue rechazada por unanimidad.

El señor CHADWICK.—¿Se entiende que el Senado insiste en la aprobación del artículo 16?

El señor FIGUEROA (Secretario).—Sí, señor Senador; es decir, se procede tal cual recomienda la Comisión.

Respecto de la observación al artículo 17, la Comisión la aprobó con dos abstenciones. La Cámara la rechazó e insistió en la aprobación del texto primitivo.

—*Se aprueba.*

El señor FIGUEROA (Secretario).—Con relación al artículo nuevo propuesto en el veto, la Comisión recomienda declararlo inadmisibles, por tratarse de una materia ajena al proyecto.

El señor LUENGO (Vicepresidente).—En conformidad al acuerdo de los Comités, ofrezco la palabra sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de la observación.

El señor PALMA.—Como lo dicen claramente los fundamentos del veto, y según se desprende del análisis hecho en la Comisión, la finalidad de este artículo consiste en hacer de ASMAR un organismo operante, que pueda realizar sus funciones en competencia con las entidades comerciales dedicadas a la misma actividad.

La necesidad de dar a los Astilleros de la Armada esta agilidad se deduce de la larga experiencia que la institución tiene para afrontar los problemas y demandas que se plantean. Se trata, en primer lugar, de inversiones cuantiosas que no tienen un aprovechamiento integral y que podrían tenerlo si existiera una administración que no esté regida por disposiciones tan estrictas como son las que se aplican a las instituciones armadas. Esto impide servir a las naves comerciales con facilidad. De manera que la disposición propuesta, en la práctica, no puede ser desconocida como necesaria por los señores Senadores.

En el precepto del Ejecutivo se proponen algunas modificaciones para permitir la designación de directores que no estén estrictamente regidos por el escalafón militar o naval y que, por lo tanto, si han demostrado capacidad y experiencia en materias técnicas y comerciales, sigan sirviendo en ASMAR más tiempo del que les permite su graduación o su situación dentro de la Armada. Creo que esto, junto con aprovechar sus servicios, viene a dar a este personal posibilidades extraordinarias en materia de trabajo, de remuneraciones y, en general, de participación en la actividad mencionada.

Por otra parte, el traslado de la dirección central a Santiago beneficiará en forma extraordinaria a todo el mecanismo, porque es en la capital donde se resuelve todo lo relacionado con los trabajos que encargan las empresas interesadas en los servicios de ASMAR.

Se mantiene la autonomía para las diversas plantas, al facultar a los administradores para resolver los problemas a un determinado nivel, y al permitir que la Junta de Vigilancia que controla a este organismo pueda funcionar en cada una de las sedes y tomar acuerdos que sean válidos en forma definitiva.

Creo, por lo tanto, que la disposición sirve, ya que valoriza una importante inversión del Estado y nos abre un camino en el área de astilleros, lo cual tiene gran trascendencia para el futuro, porque bien sabemos que en América Latina este problema está siendo planteado y estudiado actualmente con extraordinario detalle e interés, en vista del aumento del tráfico, de los fletes y del intercambio de mercaderías entre los países del continente. Debo recordar que todo el movimiento marítimo se hace por barcos extranjeros o por naves que no se fabrican en los respectivos países.

Se ha hecho cuestión en el sentido de que esta materia no tiene relación directa con el proyecto mismo y, en consecuencia, no debería ser admitida a debate.

En realidad, sobre este particular el Congreso ha tenido innumerables actitudes. La última de ellas la observamos en el debate sobre la ley de Presupuestos recientemente realizado. A esa proposición legal, miembros de todos los partidos le formularon innumerables indicaciones, muchas de ellas ajenas a su idea central. Por eso, resulta improcedente que en este caso específico, cuando se trata de valorizar a un organismo del Estado del cual debe obtenerse el mejor provecho posible, se argumente de manera distinta del criterio general sostenido habitualmente por los diversos grupos políticos para im-

ner preceptos que nada tienen que ver con los asuntos que se proponen.

Por último, si aceptamos ese criterio, caeremos en un formalismo que es precisamente uno de los aspectos más criticados por la opinión pública, puesto que impide la agilidad y oportunidad en el despacho de determinadas normas. La excesiva rigidez en los trámites legislativos, en alguna forma ha hecho perder a los Parlamentos la autoridad que deben tener en esta época de cambios y de intervención tan directa del Estado en la economía a fin de afrontar los problemas que en un momento dado se presentan, ya que sólo de esta manera se puede resolver a tiempo cuestiones sobre las cuales ya se ha formado juicio definitivo.

Por lo dicho, sostengo, en primer lugar, que la disposición es útil y, en segundo término, que no conviene, para el prestigio del Congreso y para lograr mayor expedición en los procedimientos legislativos, repetir un debate producido innumerables veces.

El señor CHADWICK.—Yo fui autor de la proposición de declarar inadmisibles el veto que ahora conoce el Senado.

No me guía un prurito de formalismo, como pudiera desprenderse de las palabras del Honorable señor Palma. Hay aquí una cuestión de fondo que es necesario examinar aunque sea brevemente.

Cuando el Ejecutivo formula observaciones a un proyecto de ley, al Congreso le corresponde decir sí o no. Si su pronunciamiento es negativo, debe resolver si insiste o no insiste en el precepto primitivamente aprobado.

Ahora bien, si por la vía del veto se trae a la resolución del Parlamento una norma enteramente inconexa con la materia del proyecto despachado, es evidente que este Poder se encuentra mutilado en sus facultades, porque no puede introducir enmienda alguna en la proposición del Presidente de la República: sólo debe limitarse a aprobarla o a desecharla. Esto, que es absolutamente cierto en la teo-

ría y en la práctica, resulta todavía más grave cuando las observaciones del Ejecutivo —que deberían limitarse a la mera modificación de las ideas ya elaboradas por el Congreso— se someten a una tramitación brevísima, a un examen apresurado, pues la decisión del Congreso se toma sin ahondar en lo que fue objeto de estudio en el proyecto primitivo.

Consideramos que ASMAR es un organismo del Estado con importantes funciones y donde hay múltiples problemas, relacionados en especial con los sueldos y salarios de obreros y empleados, con su estatuto legal, con los derechos que deben reconocerse a sus trabajadores, con la necesidad de quitarle el carácter militarizado que actualmente tiene y, por último, con la urgencia, que indudablemente nosotros reconocemos, de que ASMAR deje de ser una dependencia adonde van a encontrar altas rentas grupos de privilegiados, mientras al resto del personal se le niegan las conquistas más indispensables.

Por eso, no creemos que el personal de ASMAR acepte que este organismo tenga uno que otro parche precipitado y se postergue indefinidamente la solución de los problemas que lo aquejan, particularmente en lo relativo a las escasas remuneraciones de sus obreros y empleados, como ya he dicho.

Como Senador por Coquimbo y Atacama, no me corresponde tener contacto directo con los problemas de ASMAR. Sus instalaciones o plantas se encuentran principalmente en Valparaíso, Talcahuano y Punta Arenas. Pero, en mi calidad de Senador de la República, más de una vez he escuchado acerca de los maltratos, arbitrariedades y abusos que allí se cometen y de las postergaciones de que se hace víctima a sus servidores.

Por tales consideraciones, tengo la obligación de exigir del Ejecutivo que, si se quiere legislar sobre la materia, se haga en forma correcta, por medio de una iniciativa que podría ser patrocinada por el propio Presidente de la República o por

algún parlamentario, pero donde tengan cabida las indicaciones necesarias para que cada uno de nosotros pueda cumplir su deber de defender los intereses de los trabajadores.

Despachar hoy día un veto enteramente inconexo, que no tiene relación alguna con el proyecto que sancionó el Congreso, es, desde luego, aceptar el recurso abusivo utilizado por el Ejecutivo para postergar la indispensable corrección que el personal de ASMAR reclama y que un ordenamiento laboral exige.

En cuanto al problema de carácter constitucional, desde 1939 distintos señores Senadores han reparado en la necesidad de poner coto a los abusos del Ejecutivo, quien, ejerciendo la facultad que le concede el artículo 53 de la Constitución Política del Estado, en lugar de referir sus observaciones o vetos a las materias que comprende el proyecto, la utiliza para crear preceptos enteramente ajenos a lo que ha constituido motivo de estudio, reflexión y decisión del Parlamento.

El señor Horacio Walker —militante activo de la Democracia Cristiana y miembro, en su época, de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado—, en informe de 28 de diciembre de 1939, llamaba la atención de esta rama del Congreso hacia la gravedad que envuelve el tolerar ese mal uso de las observaciones del Ejecutivo. Decía el señor Walker que no podía aceptar el ejercicio de la facultad del Presidente de la República para introducir, por la vía del veto, ideas nuevas en la discusión de un asunto.

De acuerdo con el texto del informe respectivo, en apoyo de su tesis el señor Walker invocó “los principios y precedentes observados en otros regímenes. Adujo, además, el hecho de que, a su juicio, el hablar de observaciones supone la existencia previa de una cosa, objeto de la observación, es decir, de que sólo pueden valer como tales las que surjan directa y congruentemente de ella, de donde deduce

que todo lo que entrañe algo distinto de lo que está ahí, patente y a la vista, no puede ser materia de legislación por otro camino que el ordinario de la formación de las leyes, vale decir, de un mensaje, o de una moción, sujetos a todos los trámites que para el efecto establece la Constitución Política del Estado. Observó, en seguida, que la institución del veto, desde los primeros tiempos, consistió en el derecho concedido al monarca para impedir que se llevara adelante algo que estimaba nocivo o perjudicial para el interés público.

“No consultaba, pues, la posibilidad de modificar, de completar, de darle otro aspecto u otro giro a ese algo dañino e inconveniente. El derecho concedido tenía por exclusivo objeto enervar la precisa concepción del legislador y nada más.

“Hizo presente, por último, que de las actas de la Constituyente se desprende que el Honorable Senador señor Silva Cortés, miembro que fue de ella, propuso expresamente que se concediera al Presidente de la República la facultad de sugerir y propiciar ideas nuevas por la vía de la observación; que esa proposición fue acogida y apoyada por otros constituyentes, entre ellos, los señores Barros Borgoño y Maza, quienes expresaron que convendría efectivamente consignar de modo expreso esta innovación, lo que después no se hizo, sin embargo, no sabe si por olvido o por abandono de la idea.”

En el sentir de ese ex Senador, miembro conspicuo de la Democracia Cristiana, “el hecho mismo de la acogida prestada a la indicación del señor Silva Cortés; el propósito consiguientemente manifestado de darle forma expresa, y el hecho posterior de no haberse consignado tal propósito, importa la negación del derecho que la mayoría de la Comisión pretende reconocerle al Presidente de la República, porque es norma general de interpretación en derecho público que no

puede hacerse sino lo que se está expresamente facultado para hacer”.

Esta opinión, manifestada en diciembre de 1939, prosperó en tal forma que pasó a representar el pensamiento unánime de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento en 1948.

Tengo a la mano el informe de esa Comisión, que figura en la página 622 del Manual del Senado. Categóricamente se expresa en él que “es de la esencia del veto desaprobado el proyecto a que se refiere, formulando las observaciones que merece”. A continuación, el mencionado informe agrega:

“En el caso que nos ocupa, el Ejecutivo no ha desaprobado el proyecto despachado por el Congreso Nacional ni siquiera ha formulado, con relación específica a su articulado, las observaciones que ha hecho valer.

“Por el contrario, dichas observaciones se formulan con relación a la ley que modifica el proyecto y, por lo tanto, a juicio de esta Comisión no constituyen el veto y más bien deben ser materia de una nueva iniciativa de ley.”

El informe a que me estoy refiriendo concluye expresando lo siguiente:

“En mérito de lo expuesto, y sin que le corresponda pronunciarse sobre el fondo mismo de las observaciones por la naturaleza del proyecto en que inciden, esta Comisión os recomienda, por las razones expresadas, desestimarlas.”

Es cierto, señores Senadores, que esta Corporación, que aprobó el informe fijando una doctrina que nos obliga a nosotros, mientras no haya pronunciamiento expreso de la Sala en sentido contrario, posteriormente se pronunció sobre la observación, a pesar de todo, y la desechó, es decir, no la declaró inadmisibile.

Nos corresponde, ahora, tomar una decisión que mire al fondo de la cuestión.

Mucho se ha argumentado en el sentido de que los parlamentarios abusan al incorporar a distintos proyectos iniciativas

que no son congruentes ni dicen relación con las ideas centrales que los informan. Es necesario tener en cuenta que Diputados y Senadores están llamados a legislar constreñidos por disposiciones constitucionales que hacen prácticamente ilusoria su facultad de patrocinar iniciativas independientes. Se sabe que el Congreso Nacional, desde el 18 de septiembre hasta el 21 de mayo, sólo puede ocuparse en aquellas materias que el Ejecutivo incluya en la convocatoria. Ninguna otra iniciativa le está permitida al Poder Legislativo durante ese extenso período, que constituye la mayor parte del año. Sólo desde el 21 de mayo al 18 de septiembre, en la llamada legislatura ordinaria, caben las mociones no patrocinadas por el Ejecutivo. Pero aun en estos pocos meses, mediante el mecanismo de las urgencias, el Presidente de la República desplaza toda iniciativa que no cuente con su beneplácito. Si el parlamentario no pudiera, por la vía de la indicación, tomar iniciativas para legislar, estaría condenado al papel pasivo de aprobar o desechar las del Ejecutivo. Por eso, no obstante la disposición reglamentaria vigente, tiende a prosperar el concepto amplio de lo que es pertinente en un proyecto, de lo que es admisible como indicación. Aun cuando las críticas que se formulen tengan más de algún fundamento cuando se sostiene que se abusa de esta facultad, las cosas nunca llegan al extremo que se observa en los vetos del Ejecutivo.

Llegado a este punto, es indispensable que el Senado tenga la suficiente decisión para hacer un alto en el camino del abuso que se está perpetuando por medio de las observaciones enteramente inconexas, que ninguna relación tienen con las ideas matrices de los proyectos. Este es el caso: el proyecto en que incide la observación se refiere exclusivamente a la aeronavegación comercial. No trata de otra materia. Nada le da amplitud. Es evidente que la observación que introduce modificaciones en el estatuto de ASMAR debería ser tra-

mitada en el Congreso Nacional como iniciativa separada, como mensaje del Ejecutivo, y cumplir los cinco trámites constitucionales si ello es necesario, a fin de dar a los parlamentarios la oportunidad de introducir las modificaciones que su experiencia les indica o que la defensa del interés de los trabajadores les impone. Limitarnos ahora a aceptar lo que propone el Ejecutivo significa no sólo, como he dicho, pasar a ser meros mecanismos de complemento de una voluntad que resuelve por sí sola lo que puede ser materia de una ley, sino, además, quebrantar sin ninguna excusa un precepto constitucional.

Es cierto que es necesario remozar las leyes básicas de Astilleros y Maestranzas de la Armada; es cierto que podría ser conveniente trasladar a Santiago el domicilio de su dirección superior, y cierto es, también, que pudiera ser útil delegar facultades en algunos de sus administradores para hacer más expedita su labor. Pero aceptar todo ello bajo la presión de que no podamos introducir ninguna idea, por conveniente e indispensable que sea; que no podamos someter a debate ninguna disposición para mejorar la condición de obreros y empleados, es, simplemente, consumir una vez más la declinación de nuestra autoridad, disminuir nuestra función y sumar un nuevo elemento a la impotencia que está paralizando la acción eficaz del Congreso.

Pienso que de una vez por todas, aunque sea doloroso, debemos enfrentarnos con esta realidad. El Reglamento del Senado y el de la Cámara de Diputados contienen disposiciones que autorizan a los presidentes de las distintas Comisiones y a los de las respectivas Corporaciones para declarar inadmisibles cualquier indicación que no esté relacionada con las ideas matrices del proyecto. Si ésta es la voluntad superior que rige la actividad parlamentaria, y si hay abuso en no reconocer el imperio de estas disposiciones, no podemos, por este antecedente, caer en

una completa abdicación de las funciones del Congreso Nacional frente al Poder Ejecutivo. Aunque sea difícil y hasta doloroso postergar reformas parciales que pudieran ser necesarias, el Senado no puede eludir su responsabilidad y debe imponer el respeto al texto constitucional dado el extremo a que ha llegado el Ejecutivo. En este caso es evidente que ninguna relación tiene el proyecto despachado por el Congreso con la observación que ahora se introduce.

El artículo 53 de nuestra Carta Fundamental no puede ser más terminante y claro: sólo autoriza al Presidente de la República, en caso de que desapruebe el proyecto despachado por el Congreso, para devolverlo a la Cámara de origen con las observaciones convenientes, dentro del término de 30 días. Como decía don Horacio Walker, si lo que le está permitido al Ejecutivo está limitado a las observaciones convenientes al proyecto, no puede sentirse autorizado para introducirle materias distintas, escapando a las normas de formación de las leyes, que exigen una discusión general en cada rama del Congreso, que admiten la formulación de indicaciones y que permiten el libre juego de las mayorías para hacer prevalecer la opinión más favorable al interés nacional. Sólo quebrantando la disposición del artículo 53 de la Constitución Política vigente podríamos continuar aceptando observaciones manifiestamente improcedentes, que suponen el ejercicio de una autoridad que la Constitución no ha otorgado al Presidente de la República, y que disminuyen y amenazan con hacer desaparecer la facultad legislativa propiamente tal que nos corresponde y es nuestro deber ejercitar.

Por estas consideraciones...

El señor CURTI.—¿Qué consideraciones tiene con nosotros...?

El señor CHADWICK.—...votaremos—como ya lo hicimos en la Comisión—

por la declaración de improcedencia de la observación que ahora trata el Senado.

La señora CAMPUSANO.—Los Senadores comunistas también votaremos por la inadmisibilidad del veto. Lo haremos porque somos representantes de los trabajadores...

El señor CURTI.—¿Qué tiene que ver una cosa con la otra?

La señora CAMPUSANO.—...y hubiésemos deseado poder formular las indicaciones necesarias para mejorar el viejo decreto por el cual se creó ASMAR, que data de 1960; lo haremos, además, porque los funcionarios de esa institución vienen luchando desde hace muchos años por reivindicaciones.

Lamentablemente, el veto trata sólo por encima uno que otro problema. El decreto consta de 41 artículos y 6 disposiciones transitorias. La observación incide únicamente en algunos aspectos, como digo, hasta cierto punto sin importancia.

El Gobierno no se cuida mucho de las apariencias. En efecto, según el artículo 6º del D.F.L. 321, el Director de la repartición debe ser un oficial en servicio activo. Pues bien, el veto permite designar en el cargo a un oficial en retiro de la Armada. Ante la ciudadanía aparece como si ya estuviese determinada la persona en retiro que ocupará el puesto. De ahí el apuro en despachar las observaciones.

Por las razones expuestas, no podemos votar de otra forma que la señalada. Lo contrario sólo conduciría a agrandar a cierto personaje, a cierto candidato al puesto público mencionado.

Por último, votaremos por la inadmisibilidad, ya que si bien se pretende trasladar la Junta de Vigilancia al domicilio de la Dirección y al de las Plantas Industriales, su labor no se mejora en forma alguna.

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

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

Hago presente a los señores Senadores que hubo acuerdo de los Comités para votar previamente la admisibilidad o inadmisibilidad de esta observación, único motivo por el cual someto el asunto a la resolución de la Sala. Además, debo señalar que en caso de que sea declarada inadmisibles, ello debería implicar también el rechazo del veto, porque en caso contrario se produciría un desacuerdo con la Cámara de Diputados, que ya aprobó la observación. De ser únicamente declarada inadmisibles, no habría, en el hecho, pronunciamiento del Senado, y querría decir que no habría habido desacuerdo formal en esta materia.

El señor CURTI.—Parece ser un gran pronunciamiento el hecho de declarar la inadmisibilidad.

El señor REYES (Presidente accidental).—En votación la admisibilidad o inadmisibilidad del veto del Ejecutivo.

—(*Durante la votación*).

El señor BARROS.—Por la voluntad de los trabajadores, admisible.

El señor CURTI.— Señor Presidente, aunque reconozco que la materia no tiene atinencia con el proyecto en debate y que el problema de ASMAR no ha sido satisfactoriamente abordado en el veto, pues éste no arregla de manera sustancial el funcionamiento de aquel organismo, creo que se trata de una observación admisible, pues introduce sólo pequeñas enmiendas que mejoran de manera ostensible la labor que desarrolla ese instituto y contribuye a dar carácter más local a la administración de sus diferentes actividades.

Por otra parte, el hecho de que para el cargo de director pueda designarse a una persona en servicio activo o en retiro también puede ser beneficioso, pues sabemos que en esas jefaturas hay almirantes o capitanes de navío, muchos de los cuales jubilaron a edad prematura, algunos de

ellos con menos de 50 años. En este caso cabe destacar que se trata de personas que realizan actividades altamente especializadas.

Estimo que estas disposiciones, sin ir al fondo del problema, tienden a agilizar todas las actividades de ese organismo.

En consecuencia, estimo que el veto es admisible.

—*Se declara admisible la observación (9 votos contra 7).*

El señor REYES (Presidente accidental).—En votación la observación.

El señor PALMA.—Con la misma votación, señor Presidente.

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— Pido votación.

El señor REYES (Presidente accidental).—En votación.

—(*Durante la votación*).

El señor GONZALEZ MADARIAGA.— ¿Me permite la palabra, señor Presidente?

Quiero dejar constancia de que, aun cuando no me merece duda la inadmisibilidad por tratarse de una materia carente de relación con la idea matriz del proyecto, votaré favorablemente la observación por considerar que contiene ideas convenientes.

Voto que sí.

—*Se aprueba el veto (10 votos contra 5, 1 abstención y 1 pareo), y queda terminada la discusión del proyecto.*

ASCENSOS EN LAS FUERZAS ARMADAS.

INCLUSION EN LA CUENTA.

El señor REYES (Presidente accidental).—Solicito el acuerdo de la Sala para agregar a la Cuenta de esta sesión dos mensajes sobre ascensos en las Fuerzas Armadas, informados por la Comisión de Defensa Nacional.

Acordado.

Se va a constituir la Sala en sesión secreta.

SESION SECRETA.

—Se constituyó la Sala en sesión secreta a las 18.29 y prestó su acuerdo para ascender, en las Fuerzas Armadas, a los señores Federico Horn Wheeler y Carlos Fanta Núñez.

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

—Se levantó a las 18.34.

Dr. Raúl Valenzuela García,
Jefe de la Redacción.

ANEXOS.**DOCUMENTO.****1**

INFORME DE LA COMISION DE RELACIONES EXTERIORES RECAIDO EN EL PROYECTO DE ACUERDO DE LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS QUE APRUEBA EL CONVENIO CULTURAL ENTRE CHILE Y ESPAÑA.

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros acerca del proyecto de acuerdo de la Honorable Cámara de Diputados que aprueba el Convenio Cultural suscrito por los Gobiernos de la República de Chile y el Estado Español, firmado en esta ciudad el 18 de diciembre de 1967.

A la sesión en que vuestra Comisión estudió este asunto asistieron el Ministro de Relaciones Exteriores, señor Gabriel Valdés, el Asesor Jurídico de la Cancillería, señor Edmundo Vargas y el Jefe de la Sección Europa del mismo Ministerio, señor Alberto Wittig.

El instrumento internacional en referencia consta de 18 artículos que tratan de diversos aspectos encuadrados dentro de la idea central. Como lo expresa el Mensaje con que el Ejecutivo lo envió a la Cámara de origen, él constituye un valioso aporte al intercambio cultural entre ambos países y un nuevo elemento de unidad entre ellos dentro del ámbito indicado.

En primer lugar consulta una declaración en el sentido de adherir a todas aquellas iniciativas que favorezcan la expansión y defensa del idioma español en el ámbito nacional o de cualquier otro país. (Artículo I).

Se preocupa, en seguida, de velar por que la enseñanza de la historia en los estudios primarios y secundarios esté exenta de interpretaciones que puedan resultar injuriosas o redunden en menoscabo del buen nombre y prestigio del otro país. Dentro de éste predicamento, deberá facilitarse el acceso a la documentación histórica y cultural y favorecerse las iniciativas oficiales y privadas de cooperación en las investigaciones históricas de interés común, todo ello de conformidad con la legislación de cada parte contratante. (Artículos II y III).

Más adelante trata de lo concerniente a la validez de títulos y grados correspondientes a la instrucción primaria, media, especial, universitaria y técnica, tanto para continuar como para iniciar otros estudios en ambos países. En este caso deberán respetarse las exigencias de requisitos no académicos previstos por la legislación interna de cada país. Se agrega que las equivalencias se fijarán de común acuerdo cuando no fuere posible hacerla de antemano. (Artículo IV).

Se ocupa después de la protección de los "derechos de autor" o "propiedad intelectual", de tal manera que los autores de ambos países disfruten de la protección establecida en la Convención de Ginebra (Artículo V).

Se obligan a continuación las dos naciones a otorgar el trato más favorable compatible con su régimen legal interno a las personas que viajen en cumplimiento de actividades encuadradas dentro del presente Convenio. Tal trato incluye lo relativo a la importación temporal de los objetos necesarios para el cumplimiento de la respectiva misión. (Artículo VI).

En seguida ambos países se comprometen a intercambiar informaciones de carácter pedagógico o científico, así como libros, revistas, boletines y material audiovisual. Lo anterior se realizará mediante contactos directos entre las Administraciones, entidades científicas y establecimientos universitarios. Dentro de esta norma de intercambio se incluye el canje de publicaciones oficiales y documentación de Bibliotecas y Museos públicos. Aún más, se considera la necesidad de que aquéllas consulten secciones destinadas a difundir las publicaciones del otro país. (Artículo VII).

Se propone también el intercambio sistemático y temporal de especialistas de las diversas ramas de la enseñanza humanística, científica o técnica y el establecimiento de un sistema de becas y visitas de profesores, estudiantes y graduados para estudios de perfeccionamiento y especialización, todo ello dentro de un régimen de facilidades y garantías. (Artículos VIII y IX).

Se considera, asimismo, medidas para facilitar el intercambio de publicaciones de valor cultural, eliminando, de acuerdo con las respectivas legislaciones, las restricciones y dificultades que puedan entorpecerlas, procurando igualmente el desarrollo de la industria editorial. (Artículo X).

Más adelante las partes manifiestan su intención de concertar un convenio de asistencia técnica recíproca en aquellos sectores que lo estimen oportuno y, en especial, en el campo de la educación en general y de la formación técnica y profesional en particular. (Artículo XI).

Se favorecerá también la mutua cooperación en los campos del cine, la radio y la televisión mediante programas de orden cultural y artístico y el intercambio de expertos, equipos y otros materiales de ciencias básicas y de las aplicaciones tecnológicas. Dentro de este intercambio se incluirá a los creadores e intérpretes artísticos. (Artículos XII, XIII y XIV).

Se trata a continuación de la libre circulación de libros, periódicos, revistas y publicaciones de cualquier especie provenientes de cada una de las partes contratantes, así como de las películas, reproducciones de obras artísticas u otras, que no sean contrarios al orden público. (Artículo XV).

Se concerta, en seguida, el compromiso a conceder la importación definitiva en su territorio nacional, con exención de impuestos, de material pedagógico, técnico o científico con inclusión de libros, documentos, reproducciones artísticas, cintas magnetofónicas, discos, películas de carácter educativo o cualesquiera otros objetos de índole cultural que carezcan de finalidad comercial, procedentes de la otra parte y destinados

a su utilización por instituciones culturales dependientes del Gobierno respectivo. De este carácter deberá dejarse constancia expresa ante el correspondiente Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dicho compromiso incluye la libre importación temporal de los objetos indicados previamente, que podrá convertirse en importación definitiva cuando se destinen a las instituciones de carácter cultural de la otra parte contratante. (Artículo XVI).

Por último, se conviene mantener una estrecha colaboración para impedir y reprimir el tráfico ilegal de obras de arte, documentos y otros objetos de valor histórico. (Artículo XVII).

El Convenio en estudio tendrá una duración de cinco años, prorrogable automáticamente por quinquenios sucesivos, si no se manifestare la voluntad de ponerle término con un año de antelación. (Artículo XVIII).

La Comisión, después de analizar cada uno de los aspectos de que trata la exposición precedente, coincidió con el criterio de la Cámara de origen en orden a los inmensos beneficios que este Convenio significará para nuestro país, razón por la cual les prestó su aprobación.

Sobre el particular, os destacamos las disposiciones del artículo IV, anteriormente analizado, que trata de la validez de títulos y grados en todos los niveles de instrucción, por cuanto es España el primer país de Europa con el cual se ha llegado a un acuerdo de esta naturaleza.

Con el mérito de lo expuesto vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de recomendaros que aprobéis el proyecto de acuerdo objeto del presente informe.

Sala de la Comisión, a 8 de enero de 1969.

Acordado en sesión de esta fecha, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Sepúlveda (Presidente), Musalem y Teitelboim.

(Fdo.): *Raúl Charlín Vicuña*, Secretario.