

# REPÚBLICA DE CHILE



## DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 340<sup>a</sup>, ORDINARIA

**Sesión 18<sup>a</sup>, en martes 3 de agosto de 1999**

Ordinaria

(De 16:21 a 19:57)

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

*SECRETARIOS, LOS SEÑORES JOSÉ LUIS LAGOS LÓPEZ, TITULAR,  
Y CARLOS HOFFMANN CONTRERAS, SUBROGANTE*

---

### ÍNDICE

*Versión Taquigráfica*

I.	ASISTENCIA.....
II.	APERTURA DE LA SESIÓN.....
III.	TRAMITACIÓN DE ACTAS.....
IV.	CUENTA.....
	Acuerdos de Comités.....

**V. ORDEN DEL DÍA:**

Proyecto de ley, en primer trámite, que autoriza la construcción de monumentos en Puerto Aysén y Coyhaique, y crea el Museo y Archivo del Explorador Augusto Grosse Ickler (2157-04) (queda para segunda discusión).....

Proyecto de ley, en primer trámite, que autoriza la construcción de monumentos en Puerto Cisnes, Coyhaique y en Isla de Chiloé, y crea Museo y Archivo en la Región de Aysén en memoria del Misionero de la Obra de Don Guanella, R. P. Antonio Ronchi (2156.04) (queda para segunda discusión).....

**VI. ORDEN DEL DÍA:**

Proyecto de ley, en segundo trámite, que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público (2152-07) (se aprueba en particular).....

Proyecto de reforma constitucional, en primer trámite, que suprime la legislatura extraordinaria del Congreso Nacional (1930-07) (se aplaza su discusión).....

Proyecto de ley, en segundo trámite, que establece nuevas medidas de desarrollo para provincias de Arica y Parinacota (2282-03) (queda pendiente su discusión particular).....

**VII. INCIDENTES:**

Peticiones de oficios (se anuncia su envío).....

Violenta represión a protesta de pescadores artesanales en Antofagasta. Oficios (observaciones del señor Horvath).....

Prevención de daños por crecidas fluviales en zona austral. Oficios (observaciones del señor Horvath).....

Seguridad pública y función policial. Oficios (observaciones del señor Stange).....

Interpretaciones sobre Ley de Amnistía y consolidación de paz social (observaciones del señor Prat).....

Nueva interpretación de Ley de Amnistía y razonabilidad del derecho (observaciones del señor Martínez).....

*A n e x o s*

**ACTA APROBADA:**

Sesión 11ª, en 7 de julio de 1999.....

**DOCUMENTOS:**

- 1.- Proyecto de ley, en segundo trámite, que modifica y adecua disposiciones del Código del Trabajo en la forma que indica (1745-13).....
- 2.- Proyecto de ley, en segundo trámite, que modifica el Código de Procedimiento Penal en lo referido a las notificaciones a la personas privada de libertad (2306-07).....
- 3.- Proyecto de ley, en segundo trámite, que otorga el nombre de “Alejandro Noemí Huerta” al Hospital de Copiapó (1127-11).....
- 4.- Informe de la Comisión de Agricultura recaído en el proyecto que proroga la vigencia de avalúos de bienes raíces agrícolas (2343-01).....
- 5.- Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto que proroga la vigencia de avalúos de bienes raíces agrícolas (2343-01).....
- 6.- Segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto que modifica el artículo 9º del DL. N° 2.695, sobre saneamiento de propiedad (2241-12).....

# VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

## I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

--Aburto Ochoa, Marcos  
--Bitar Chacra, Sergio  
--Boeninger Kausel, Edgardo  
--Canessa Robert, Julio  
--Cantero Ojeda, Carlos  
--Cariola Barroilhet, Marco  
--Cordero Rusque, Fernando  
--Chadwick Piñera, Andrés  
--Díez Urzúa, Sergio  
--Fernández Fernández, Sergio  
--Foxley Rioseco, Alejandro  
--Frei Ruiz-Tagle, Carmen  
--Gazmuri Mujica, Jaime  
--Hamilton Depassier, Juan  
--Horvath Kiss, Antonio  
--Lagos Cosgrove, Julio  
--Larraín Fernández, Hernán  
--Lavandero Illanes, Jorge  
--Martínez Busch, Jorge  
--Matta Aragay, Manuel Antonio  
--Matthei Fornet, Evelyn  
--Moreno Rojas, Rafael  
--Muñoz Barra, Roberto  
--Novoa Vásquez, Jovino  
--Núñez Muñoz, Ricardo  
--Ominami Pascual, Carlos  
--Páez Verdugo, Sergio  
--Parra Muñoz, Augusto  
--Pérez Walker, Ignacio  
--Pizarro Soto, Jorge  
--Prat Alemparte, Francisco  
--Ríos Santander, Mario  
--Ruiz De Giorgio, José  
--Ruiz-Esquide Jara, Mariano  
--Sabag Castillo, Hosain  
--Silva Cimma, Enrique  
--Stange Oelckers, Rodolfo  
--Urenda Zegers, Beltrán  
--Valdés Subercaseaux, Gabriel  
--Viera-Gallo Quesney, José Antonio  
--Zaldívar Larraín, Adolfo  
--Zaldívar Larraín, Andrés  
--Zurita Camps, Enrique

Concurrieron, además, los señores Ministros Secretario General de la Presidencia y de Justicia, y el señor Asesor del Ministerio de Justicia.

Actuó de Secretario el señor José Luis Lagos López, y de Prosecretario, el señor Carlos Hoffmann Contreras.

## **II. APERTURA DE LA SESIÓN**

**--Se abrió la sesión a las 16:21, en presencia de 20 señores Senadores.**

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

## **III. TRAMITACIÓN DE ACTAS**

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Se da por aprobada el acta de la sesión 11ª, especial, en 7 de julio del presente año, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 12ª, ordinaria, en 7 de julio del año en curso, se encuentra en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

**(Véase en los Anexos el acta aprobada).**

## **IV. CUENTA**

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

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

### **Mensajes**

Seis de Su Excelencia el Presidente de la República:

Con los cinco primeros, retira y hace presente la urgencia, en el carácter de “suma”, a los siguientes proyectos de ley:

1) El que concede beneficios económicos al personal del Servicio de Impuestos Internos, del Consejo de Defensa del Estado, de la Dirección de Presupuestos y de las Fuerzas Armadas. (Boletín N° 2.298-05).

2) El que crea la Subsecretaría Forestal y el Servicio Nacional Forestal. (Boletín N° 2.265-01).

3) El que establece nuevas medidas de desarrollo para las provincias de Arica y Parinacota. (Boletín N° 2.282-03).

4) El que prorroga la vigencia de los avalúos de bienes raíces agrícolas. (Boletín N° 2.343-01).

5) El que modifica la ley N° 18.556, para permitir el funcionamiento en doble jornada de las juntas inscriptoras y en lugares distintos de su sede. (Boletín N° 2.315-06).

**--Quedan retiradas las urgencias, se tienen presentes las nuevas calificaciones y se manda agregar los documentos a sus antecedentes.**

Con el último, retira y hace presente la urgencia, en el carácter de “simple”, al proyecto de ley que impone la obligación de pago de cotizaciones previsionales atrasadas como requisito previo al término de la relación laboral por parte del empleador. (Boletín N° 2.317-13).

**--Queda retirada la urgencia, se tiene presente la nueva calificación y se manda agregar el documento a sus antecedentes.**

#### Oficios

Tres de la Cámara de Diputados:

Con el primero, comunica que ha dado su aprobación al informe de la Comisión Mixta constituida para resolver las divergencias suscitadas durante la tramitación del proyecto de ley que modifica y adecua disposiciones del Código del Trabajo en la forma que indica. (Boletín N° 1.745-13). **(Véase en los Anexos, documento 1).**

**--Queda para tabla.**

Con el segundo, comunica que ha dado su aprobación al proyecto de ley, que modifica el Código de Procedimiento Penal en lo referido a las notificaciones a la persona privada de libertad. (Boletín N° 2.306-07). **(Véase en los Anexos, documento 2).**

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

Con el tercero, comunica que ha dado su aprobación al proyecto de ley que otorga el nombre de “Alejandro Noemí Huerta” al Hospital de Copiapó. (Boletín N° 1.127-11). **(Véase en los Anexos, documento 3).**

**--Pasa a la Comisión de Salud.**

Tres de la Excelentísima Corte Suprema, con los que emite su opinión respecto de los siguientes proyectos de ley:

1) El relativo a ley marco sobre universidades estatales. (Boletín N° 2.054-04).

2) El que crea la Subsecretaría Forestal y el Servicio Nacional Forestal. (Boletín N° 2.265-01)

3) El que modifica el artículo 363 del Código de Procedimiento Penal para perfeccionar las normas sobre libertad provisional y proteger a las personas ante la delincuencia. (Boletín N° 2.176-07).

**--Se toma conocimiento y se manda agregar los documentos a sus antecedentes.**

Del señor Ministro del Interior, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Muñoz Barra, relativo a la eventual realización de un Congreso Mundial Nazi en el país.

Dos del señor Ministro de Relaciones Exteriores, con los que contesta similar número de oficios enviados en nombre del Senador señor Cordero, referidos al paso fronterizo Agua Negra, y a la documentación desclasificada por el Gobierno de los Estados Unidos de América, en relación con la situación de los derechos humanos en Chile, respectivamente.

Del señor Ministro de Defensa Nacional, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Cordero, relativo a la documentación desclasificada por el Gobierno de los Estados Unidos de América, en relación con la situación de los derechos humanos en Chile.

Del señor Ministro de Salud, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Larraín, referido a la posibilidad de dotar de una cámara hiperbárica a la zona comprendida entre Constitución y Cobquecura.

Dos del señor Ministro de Agricultura:

Con el primero, responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Stange, relativo a las Comisiones Regionales del Medio Ambiente.

Con el segundo, contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, referido al problema del desempleo en las Regiones.

Del señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Zaldívar, don Andrés, relativo al Comité de Pavimentación Participativa Belgrano de la comuna de Quilpué, Quinta Región.

Del señor Ministro de Educación, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Larraín, referido a la asignación profesional prevista en el decreto ley N° 479, de 1974.

Del señor Contralor General de la República, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Stange, relativo a taxis colectivos en Puerto Montt.

Del señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Bombal, referido al Fondo Común Municipal.

Del señor Subsecretario de Marina, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Horvath, relativo al Programa Chile Austral.

Del señor Subsecretario de Pesca, con el que contesta un oficio enviado en nombre de la Senadora señora Frei, referido a los aranceles para naves mercantes en Tocopilla.

Del señor Director de Presupuestos, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Fernández, relativo a la asignación de recursos adicionales a las municipalidades de la Duodécima Región.

Del señor Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, con el que contesta un oficio en nombre del Senador señor Horvath, referido a proyectos que han recibido apoyo de dicha institución en la Región de Aisén.

De los señores Alcaldes de las Municipalidades de Cabildo, La Cruz, Nogales y San Felipe, y del señor Director de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación de la Municipalidad de Llaillay, con los que responden, respectivamente, oficios enviados en nombre del Senador señor Romero, relativos a los proyectos presentados en sus comunas para enfrentar los problemas derivados de la cesantía.

Del señor Vicepresidente Ejecutivo, subrogante, de la Comisión Chilena del Cobre, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Chadwick, relativo al contrato “Manejo y Reducción de Residuos Industriales Sólidos” de la División “El Teniente” de CODELCO-Chile.

Del señor Director General de la Dirección de Crédito Prendario, con el que contesta un oficio enviado en nombre del Senador señor Moreno, referido a hechos acaecidos en la mencionada institución.

Del señor Coordinador Nacional del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político, con el que comunica el término del plazo para recepcionar solicitudes de postulantes a los beneficios que otorga la ley N° 19.582, sobre exonerados políticos.

**--Quedan a disposición de los señores Senadores.**

#### Informes

Uno, de la Comisión de Agricultura, y otro, de la de Hacienda, recaídos en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que prorroga la vigencia de los avalúos



de bienes raíces agrícolas, con urgencia calificada de “suma”. (Boletín N° 2. 343-01).  
**(Véanse en los Anexos, documentos 4 y 5).**

Segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 9° del decreto ley N° 2.695, sobre saneamiento de propiedad. (Boletín N° 2.241-12).  
**(Véase en los Anexos, documento 6).**

**--Quedan para tabla.**

#### Solicitudes

De los señores José Manuel Barrueto Muena, Manuel Jesús Castillo Lopes y Rolando Heriberto del Tránsito Acevedo Ortiz, con las que piden la rehabilitación de sus ciudadanías. (Boletines N° S 428-04, S 429-04 y S 430-04, respectivamente).

**--Pasan a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.**

#### Comunicaciones

Del señor ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, con la que con motivo de la culminación de su período constitucional, manifiesta al Senado su agradecimiento por la acogida de la Corporación hacia su Institución.

**--Se mandó contestar.**

De la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, con la que solicita que se estudie la posibilidad de crear una instancia en el Senado que permita hacer un seguimiento a los Reglamentos que se dictan para la ejecución de las leyes.

**--Se toma conocimiento.**

De la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, con la que solicita el archivo de los siguientes asuntos:

1) Moción de los Senadores señores Bitar, Horvath y Ruiz y de los ex Senadores señores Calderón y Sule, con la que inician un proyecto de reforma constitucional para contemplar la consulta popular, con el carácter de vinculante, en aquellas decisiones políticas o económicas de especial trascendencia para el país. (Boletín N° 1.669-07).

2) Moción de los Senadores señores Bitar, Matta y Núñez con la que inician un proyecto de reforma constitucional que incorpora la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana. (Boletín N° 1.696-07).

3) Moción del Senador señor Díez y de los ex Senadores señores Otero y Piñera con la que inician un proyecto de reforma constitucional sobre probidad funcionaria y transparencia en el ejercicio de la función pública. (Boletín N° 1.695-07).

4) Moción del ex Senador señor Piñera, con la que inicia un proyecto de reforma constitucional que modifica los artículos 44 y 46 de la Carta Fundamental, eliminando el requisito de residencia para ser elegido Diputado o Senador. (Boletín N° 1.790-07).

5) Moción de los Senadores señores Larraín, Muñoz y Ríos y de los ex Senadores señores Cantuarias y Piñera, con la que inician un proyecto de reforma a la Carta Fundamental que modifica el inciso segundo del N° 8 del artículo 19 y agrega una disposición transitoria, nueva, que da carácter de ley orgánica constitucional a la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. (Boletín N° 1.791-07).

6) Moción del Senador señor Hamilton, con la que inicia un proyecto de reforma constitucional que elimina el inciso primero del artículo 58 de la Carta Fundamental, que establece la inviolabilidad por las opiniones que emitan los Parlamentarios en el desempeño de sus cargos (Boletín N° 1.937-07).

7) Moción del Honorable señor Bitar, con la que inicia un proyecto de reforma constitucional que modifica el inciso primero del artículo 58 de la Constitución Política de la República, con el propósito de ampliar la inviolabilidad de que gozan los Parlamentarios (Boletín N° 1.948-07).

8) Moción del ex Senador señor Otero, con la que inicia un proyecto de reforma constitucional sobre creación de un Consejo de Estado, supresión de los Senadores designados y otras materias. (Boletín N° 2.029-07).

9) Proyecto de ley iniciado en moción de los Senadores señora Frei y señor Ruiz-Eskide y de los ex Senadores señora Carrera y señores Díaz y Larre, que modifica la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, estableciendo que para el cómputo de los quórum y mayorías no se considerará como Senadores y Diputados en ejercicio a quienes se encuentren afectados por una enfermedad grave. (Boletín N° 1.746-07).

10) Proyecto de ley iniciado en moción de los Senadores señores Horvath, Errázuriz, Larraín, Ominami y Zaldívar (don Andrés), que dispone la obligación de dar cuenta anual de la actividad parlamentaria. (Boletín N° 1.812-07).

11) Moción del Honorable señor Fernández, con la que inicia un proyecto de acuerdo que modifica el Reglamento de la Corporación, con el fin de crear un Comité Coordinador encargado de armonizar la tramitación de proyectos que versen sobre materias iguales o similares a las de otro u otros proyectos en trámite. (Boletín N° S 225-09).

12) Moción de los Senadores señora Frei y señor Ruiz-Esquide y de los ex Senadores señora Carrera y señores Díaz y Larre, con la que inician un proyecto de acuerdo que agrega un nuevo artículo al Reglamento de la Corporación, estableciendo las condiciones en que procede la ausencia de los Senadores por la causal de enfermedad grave. (Boletín N° S234-09).

Todos estos proyectos se encuentran en primer trámite constitucional en el Senado.

**--Se accede a los archivos solicitados.**

#### Permiso Constitucional

Del Senador señor Vega, con el que solicita autorización para ausentarse del país por más de 30 días, a contar del 26 de julio de 1999.

**--Se accede a lo solicitado.**

#### ACUERDOS DE COMITÉS

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- El señor Secretario dará lectura a los acuerdos adoptados unánimemente por los Comités.

El señor LAGOS (Secretario).- Ellos son los siguientes:

1) Celebrar sesión especial el miércoles 8 de septiembre, de 10:30 a 14, a fin de escuchar la exposición del señor Presidente del Banco Central, en conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de esa institución.

2) Dejar sin efecto las sesiones especiales convocadas para el jueves 5 de agosto en curso, desde las 10 hasta las 14; citar para el miércoles 11 del presente, de 18:30 a 20:30, suspendiéndose la hora de Incidentes, a fin de proseguir la discusión de los problemas derivados de la producción de cobre, y para el jueves 12, de 10:30 a 13:30, para continuar ocupándose del problema indígena.

3) En cuanto a la tabla de esta sesión, votar el proyecto sobre el Ministerio Público, a más tardar, a las 18. Y en lo que respecta al proyecto que establece nuevas medidas de desarrollo para las provincias de Arica y Parinacota, si no alcanzara a ser despachado en la sesión de hoy, tratarlo en el primer lugar del Orden del Día de la mañana, votándolo a las 17.

#### V. FÁCIL DESPACHO

## **ERECCIÓN DE MONUMENTOS Y CREACIÓN DE MUSEO Y ARCHIVO DEL EXPLORADOR AUGUSTO GROSSE ICKLER**

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, iniciado en moción de los Senadores señores Horvath y Stange, que autoriza la construcción de monumentos en Puerto Aysén y Coyhaique, y crea el Museo y Archivo del Explorador Augusto Grosse Ickler, con informe de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

**--Los antecedentes sobre el proyecto (2157-04) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:**

**Proyecto de ley: (moción de los señores Horvath y Stange).**

**En primer trámite, sesión 3ª, en 31 de marzo de 1998.**

**Informe de Comisión:**

**Educación, sesión 17ª, en 21 de julio de 1999.**

**--Queda para segunda discusión.**

## **ERECCIÓN DE MONUMENTOS Y CREACIÓN DE MUSEO Y ARCHIVO EN MEMORIA DE SACERDOTE ANTONIO RONCHI**

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Proyecto de ley, en primer trámite constitucional, iniciado en moción del Senador señor Horvath, que autoriza la construcción de monumentos en Puerto Cisnes, Coyhaique y en la Isla de Chiloé, y crea el Museo y Archivo en la Región de Aysén en memoria del misionero de la Obra Don Guanella, sacerdote Antonio Ronchi, con informe de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

**—Los antecedentes sobre el proyecto (2156-04) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:**

**Proyecto de ley: (moción del señor Horvath).**

**En primer trámite, sesión 3ª, en 31 de marzo de 1998.**

**Informe de Comisión:**

**Educación, sesión 17ª, en 21 de julio de 1999.**

**--Queda para segunda discusión.**

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Ambas iniciativas serán tratadas en la tabla de Fácil Despacho de la sesión de mañana.

## VI. ORDEN DEL DÍA

### LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Proyecto de ley de la Cámara de Diputados que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, con segundos informes de las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y de Hacienda.

**--Los antecedentes sobre el proyecto (2152-07) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:**

**Proyecto de ley:**

**En segundo trámite, sesión 16ª, en 12 de enero de 1999.**

**Informes de Comisión:**

**Constitución, sesión 28ª, en 30 de marzo de 1999.**

**Hacienda, sesión 28ª, en 30 de marzo de 1999.**

**Constitución (segundo), sesión 17ª, en 21 de julio de 1999.**

**Hacienda (segundo), sesión 17ª, en 21 de julio de 1999.**

**Discusión:**

**Sesión 28ª, en 30 de marzo de 1999 (se aprueba en general).**

El señor LAGOS (Secretario).- En su segundo informe, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento hace presente, en primer término, que todas las normas del proyecto son de ley orgánica constitucional, con las excepciones que se indican.

En seguida, para los efectos del artículo 124 del Reglamento del Senado, se deja constancia, primero, que los siguientes artículos no fueron objeto de indicaciones ni de modificaciones: 77 (que pasa a ser 85), de quórum simple; 79 (que pasa a ser 87), con quórum de ley orgánica, y el 7º transitorio, que también es de quórum simple.

**--Se aprueban, dejándose constancia, en el caso del artículo 87, de que emitieron pronunciamiento 32 señores Senadores.**

El señor LAGOS (Secretario).-A continuación, se consignan las indicaciones aprobadas: las números 8, 12, 14, 17, 38, 39, 51, 52, 55, 62, 74, 76, 94, 110, 123, 127 y 129. También las hay aprobadas con modificaciones. Después, figuran las indicaciones rechazadas. Todas ellas se detallan en la página primera del informe. Asimismo, hubo indicaciones retiradas: las números 3, 5, 6, 9, 13, 20, 21, 30, 35, 53, 57, 59, 60, 61, 64, 68, etcétera, que aparecen en la página 2.

La Comisión advierte que todos los acuerdos sobre las indicaciones aprobadas fueron adoptados por unanimidad, y que las modificaciones que propone el segundo informe al texto aprobado en general figuran entre las páginas 124 y 160.

A su vez, la Comisión de Hacienda expresa en su informe que ha estudiado las normas de su competencia que figuran en el proyecto. Y, en su parte resolutive, propone al Senado aprobar la iniciativa despachada por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, con la sola modificación que indica.

Se hace presente que se ha elaborado un texto comparado, que los señores tienen en sus manos, para los efectos de la discusión particular.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En la discusión particular, tiene la palabra, en su calidad de Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, corresponde en esta oportunidad que la Sala se pronuncie sobre las modificaciones que las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y de Hacienda proponen introducir al proyecto aprobado en general y respecto de las indicaciones que pudiesen ser renovadas.

Con el objeto de ilustrar en mejor forma acerca de los numerosos cambios que sugiere la Comisión que presido y facilitar de esta manera el despacho de la iniciativa, deseo informar que ellos son el resultado del trabajo que se realizó en trece sesiones, nueve de las cuales fueron de carácter formal. En esas ocasiones, se contó con la colaboración de la señora Ministra de Justicia y de su equipo de trabajo, integrado por los abogados señores Rafael Blanco, Cristián Riego y Mauricio Decap; del Presidente de la Corte Suprema, don Roberto Dávila y el Ministro de este organismo don Mario Garrido, quienes fueron designados por ese alto tribunal en su representación, acogiendo la solicitud que, en ese sentido, formuló la propia Comisión. Asimismo, se contó con la presencia del profesor y especialista en Derecho Procesal Penal, señor Jorge Bofill, y de varios señores Senadores que contribuyeron con su aporte, como los Honorables señores Fernández, Silva y Zurita.

Se consideraron debidamente, además, las opiniones que se recibieron por escrito del señor Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, del Instituto Chileno de Derecho Procesal y del Consejero del Colegio de Abogados de Chile, señor Guillermo Piedrabuena, sobre diversos aspectos de este proyecto de ley.

Durante el estudio que se llevó a cabo para elaborar este segundo informe, la Comisión revisó la totalidad de las disposiciones, advirtiendo sobre la necesidad de introducir numerosas enmiendas e incorporar varias normas que recaían sobre materias de iniciativa exclusiva del Primer Mandatario. Por ello, se abrió un plazo especial para que Su

Excelencia el Presidente de la República presentare indicaciones, lo que hizo el 12 de julio formulando 41 indicaciones, las que la Comisión acogió al día siguiente, algunas en los mismos términos y otras con modificaciones.

Las enmiendas que propone la Comisión, en consecuencia, cuentan con el consenso de sus integrantes, quienes las acordaron por la unanimidad de sus miembros presentes en cada ocasión; de la Excelentísima Corte Suprema, manifestado por medio de su Presidente y del ministro señor Garrido, y del Ejecutivo, el cual mediante sus indicaciones recogió todos aquellos acuerdos adoptados en principio por la Comisión y relacionados con materias que podrían estimarse de su iniciativa exclusiva.

En síntesis, puede señalarse que las principales modificaciones efectuadas por la Comisión en cuanto al proyecto aprobado en general, en las distintas materias que la Constitución Política encomienda a esta futura ley orgánica constitucional, son las siguientes:

**1.- En cuanto a organización y atribuciones del Ministerio Público (artículo 80 B de la Constitución Política):**

a) Se incorporan algunos principios que deben informar la actuación de los órganos del Estado, como el de la responsabilidad del Estado por las conductas injustificadamente erróneas o arbitrarias del Ministerio Público; los de eficacia, eficiencia, coordinación y agilidad de los procedimientos administrativos; el de control jerárquico y los de probidad, transparencia y publicidad, respecto de los cuales se han seguido los criterios consagrados por el Congreso Nacional en el proyecto de ley sobre probidad administrativa, entre ellos, la obligación de declarar intereses por parte del Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos.

b) En lo que concierne a los órganos que integran el Ministerio Público, se conserva la distinción, que emana de la Constitución Política, entre el Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos, pero se incorpora un párrafo especial que da reglas en forma sistemática sobre estos últimos y respecto de la organización y funcionamiento de las fiscalías locales en que se desempeñarán por regla muy general.

c) Se deja entregada la determinación de la organización interna de la Fiscalía Nacional al Fiscal Nacional y la de las fiscalías regionales al correspondiente fiscal regional, sin perjuicio de lo cual en cada una de ellas se prevé la existencia, a lo menos, de cuatro unidades administrativas a cargo de la evaluación y control de la gestión y desarrollo, control de la ejecución presupuestaria, administración de recursos humanos y atención de las víctimas y testigos.

d) En lo referente a personal, se precisan las normas supletorias del Estatuto del Personal del Ministerio Público. Se mantiene la regla en cuanto a que las relaciones entre el Ministerio Público y quienes se desempeñen en él como fiscales o funcionarios se regularán por las normas de esta ley en proyecto y por las de los reglamentos que de conformidad con ella dicte el Fiscal Nacional, pero no se hace aplicable en general como estatuto supletorio el Código del Trabajo, sino que determinados preceptos del Estatuto Administrativo y de dicho Código, dependiendo de las materias (que son señaladas, precisamente, por esta iniciativa).

Se establece con claridad que los fiscales adjuntos también serán nombrados, al igual que el Fiscal Nacional y los fiscales regionales, y no contratados mediante contrato de trabajo, sistema que queda circunscrito a los funcionarios dentro del marco que este mismo proyecto señala.

Por otra parte, se especifican los diferentes niveles jerárquicos del personal del Ministerio Público. Además de las tres categorías de fiscales que contempla la Constitución, los funcionarios se distinguirán entre directivos, correspondientes a los cargos de Director Ejecutivo Nacional, directores ejecutivos regionales y jefes de unidad, tanto nacionales como regionales; profesionales; técnicos; administrativos, y auxiliares.

e) Asimismo, se incorporan normas sobre el papel que jugará la Contraloría General de la República en relación con las actuaciones del Ministerio Público. Como regla general, sólo intervendrá en aquellas materias en que la propia ley así lo dispone, cuales son la toma de razón y el registro de los nombramientos del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales, el registro del nombramiento de los fiscales adjuntos y de las contrataciones de los funcionarios y la comunicación a la autoridad respectiva de las incapacidades, incompatibilidades y las prohibiciones sobrevinientes en que incurran los fiscales y que lleguen a su conocimiento.

f) En lo relativo a las atribuciones, se precisan y complementan aquellas que corresponderán al Fiscal Nacional, los fiscales regionales, los fiscales adjuntos, el Director Ejecutivo Nacional y los directores ejecutivos regionales.

**2.- En lo que respecta a señalar las calidades y requisitos que deberán tener y cumplir los fiscales para su nombramiento; la regulación de la terna que debe elaborar el fiscal regional para proponer al Fiscal Nacional la designación de los fiscales adjuntos, y las causales de remoción de los fiscales adjuntos (artículos 80 B y 80 F de la Constitución):**

a) En estas materias, la principal innovación de la Comisión consiste en precisar el carácter de medida disciplinaria que tiene la remoción de los fiscales adjuntos, diferenciándola de la cesación en el cargo, que obedece a otros motivos, como el hecho de



cumplir 75 años de edad, renuncia, muerte, salud incompatible con el cargo o enfermedad irrecuperable, evaluación deficiente de su desempeño, o incapacidad o incompatibilidad sobreviniente, cuando corresponda.

b) Sin perjuicio de lo anterior, por su estrecha relación con este tema, es útil consignar que aunque el nombramiento del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales y su remoción están reglados en la Constitución Política, los términos someros en que se tratan y las previsibles dificultades que produciría su aplicación movieron a la Comisión y al Ejecutivo, con el asentimiento de los representantes de la Excelentísima Corte Suprema -su Presidente y el ministro Garrido, antes nombrado-, a desarrollar en mayor medida los respectivos procedimientos que deberán aplicarse.

Especial referencia merece el cuidado que se ha puesto en fijar las distintas etapas y plazos a que deberán atenerse la Corte Suprema, el Presidente de la República y el Senado, en el caso del nombramiento del Fiscal Nacional, y las Cortes de Apelaciones y el Fiscal Nacional, tratándose de los fiscales regionales.

Uno de los aspectos que ha merecido mayor atención de la opinión pública ha sido la forma en que la Corte Suprema tomará conocimiento de los antecedentes de los candidatos. De común acuerdo con los señores ministros representantes de la Corte Suprema, se concluyó que la posibilidad de efectuar un interrogatorio público a los postulantes sobre sus antecedentes no redundaría en beneficio de una mayor decisión de esa Corte. Por ello, el Ejecutivo formuló una indicación en la que se establece que quienes postulen al cargo de Fiscal Nacional presentarán por escrito sus antecedentes, así como una minuta con los criterios que estimen relevantes para el adecuado cumplimiento de las funciones que la ley entrega a dicha autoridad, y, en especial, sus propuestas sobre las políticas de actuación del Ministerio Público. Los documentos acompañados serán analizados por el pleno de la Corte Suprema, la cual ordenará darlos a conocer junto con la nómina de los candidatos y dispondrá la forma en la que oír a los postulantes. De esta manera, será la propia Corte la que establecerá el mejor modo de tener conocimiento cabal de las personas que propondrá como candidatos a Fiscal Nacional, y se logrará dar una adecuada difusión pública a las características personales y profesionales de quienes postulan a este cargo y a sus planteamientos respecto de la forma en que ejercerían la jefatura superior del Ministerio Público. (Con ello se logra la anhelada aspiración de transparencia para la designación de este cargo, guardando la Corte Suprema la respectiva autonomía que necesita para ejercer su atribución de formar la quina).

**3.- En lo que atañe a establecer el grado de independencia y autonomía y la responsabilidad que tendrán los fiscales en la dirección de la investigación y en el**

**ejercicio de la acción penal pública, en los casos que tengan a su cargo (artículo 80 B de la Constitución), y a contemplar la forma en que el Fiscal Nacional ejercerá la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público (artículo 80 I de la Carta):**

a) En lo relativo al grado de independencia y autonomía de los fiscales la Comisión aceptó el criterio del Ejecutivo en cuanto a que, sobre la base de la responsabilidad fijada por la Constitución Política, el fiscal regional es el responsable de los casos en el ámbito territorial que le corresponde y ejercerá las atribuciones propias del Ministerio Público por sí o por medio de los fiscales adjuntos que de él dependen.

Por ello, si bien se reconoce al Fiscal Nacional un ejercicio amplio de su superintendencia, que entre otras materias le permite impartir instrucciones generales, se le impide expresamente dar instrucciones relativas a casos particulares, con la sola excepción de aquellos en que dirija personalmente la investigación.

Se establece, además, que la distribución de los casos entre los fiscales adjuntos la realizará el fiscal adjunto jefe de la respectiva fiscalía local, de conformidad a las instrucciones del Fiscal Nacional.

El fiscal adjunto ejercerá las funciones del Ministerio Público de conformidad a la ley, a las instrucciones generales del Fiscal Nacional y a las instrucciones generales y particulares del fiscal regional. Con todo, se le permite representar las instrucciones particulares de este último, si estima que son manifiestamente arbitrarias o que atentan contra la ley o la ética profesional, y el fiscal regional resolverá al respecto.

También sobre esta materia es preciso añadir que, en lugar de hacer referencia genérica a las causales de implicancia y recusación de los jueces, se prefirió señalar determinadamente las causales de inhabilitación de los fiscales, que impedirán que aquel respecto del cual se configure alguna de esas circunstancias dirija la investigación o ejerza la acción penal pública.

b) Por su parte, se mantienen las reglas que hacen recaer sobre los fiscales responsabilidad civil, penal y administrativa, pero tanto para dar cumplimiento a las reglas del debido proceso como para reforzar las aludidas independencia y autonomía se consagra un procedimiento disciplinario expedito y a la vez garantístico, de forma tal que sólo en virtud de él pueden ser sancionados disciplinariamente los fiscales regionales y los fiscales adjuntos; estos últimos, como se señaló, hasta con la medida máxima de remoción de su cargo.

4.- Finalmente, cabe expresar que en las disposiciones transitorias se dan nuevos plazos para el nombramiento de las primeras personas que ocuparán los cargos de Fiscal

Nacional y de fiscales regionales, y el calendario conforme al cual entrarán en vigencia las normas relativas a las funciones constitucionales del Ministerio Público, que considera los siguientes lapsos, a contar de la fecha de publicación de la ley: Cuarta y Novena Regiones, 12 meses; Segunda, Tercera y Séptima, 24 meses; Región Metropolitana, 36 meses, y el resto, vale decir, Primera, Quinta, Sexta, Octava, Décima, Undécima y Duodécima Regiones, 48 meses.

En relación con la gradualidad de la aplicación de las normas de la ley, no está de más recordar que la disposición trigesimasexta transitoria de la Constitución, introducida por la reforma que creó el Ministerio Público como órgano constitucional, establece que la ley en proyecto “y las leyes que, complementando dichas normas, modifiquen el Código Orgánico de Tribunales y el Código de Procedimiento Penal, se aplicarán exclusivamente a los hechos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia de tales disposiciones”; es decir, a aquellos cuya ejecución hubiere principiado con posterioridad a ese momento y respecto de los cuales no exista una acción actualmente en ejercicio, las que continuarán tramitándose de acuerdo con el sistema inquisitivo vigente.

En virtud de los antecedentes expuestos, la Comisión que tengo el honor de presidir sugiere a la Sala la aprobación de las modificaciones contenidas en su segundo informe, Dios mediante, en forma unánime.

He dicho.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Recuerdo a Sus Señorías que estamos en la discusión particular del proyecto.

Está inscrito para usar de la palabra, en primer término, el Honorable señor Hamilton.

Puede hacer uso de ella, Su Señoría.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, el proyecto de ley orgánica constitucional del Ministerio Público, que votaremos en particular, forma parte de un conjunto de iniciativas legales que el Gobierno ha propuesto con el objeto de reformar el procedimiento penal y hacer de él un proceso objetivamente imparcial, ágil y transparente, acorde con los principios del debido proceso y las exigencias de un estado de derecho democrático.

En este marco, parece adecuado recordar que nuestra institucionalidad relativa al sistema de enjuiciamiento criminal data del siglo pasado, y que gran parte de los principios rectores del mismo están de acuerdo con las concepciones sociales de épocas precoloniales. Nuestro actual proceso penal se caracteriza consecuentemente por ser de rasgos

marcadamente inquisitivos, escrito y secreto, en que la facultad de investigar, acusar y juzgar se radica en manos de un mismo órgano, en este caso, el juez.

Han pasado más de cien años para que este proceso, que ha permanecido en sus rasgos más esenciales, pueda ser modificado cuando entramos ya al siglo XXI, y hacer de este cambio a la justicia criminal una respuesta cierta al necesario desarrollo y modernización de la administración de justicia.

El nuevo proceso penal consagra y garantiza los principios de inmediación, imparcialidad, contradictoriedad y publicidad que se manifiestan en la realización de un juicio oral y público, ante jueces de derecho cuya tarea es exclusivamente la de fallar, en tanto que será un órgano distinto -el Ministerio Público- el encargado de investigar y acusar, teniendo como contraparte la Defensoría Personal Pública.

### **La reforma constitucional del Ministerio Público**

Dentro de esta reforma integral al sistema de enjuiciamiento criminal, y con el objeto de estructurar un sistema de instrucción informal que asegure una investigación eficiente y desburocratizada, fue creado e incorporado en nuestra Constitución Política el Ministerio Público, mediante la ley N° 19.519, aprobada por el Congreso en septiembre de 1997.

De esta forma se busca asentar efectivamente el principio elemental y básico de imparcialidad, y separar las funciones de investigación y juzgamiento, quedando radicada la primera en el Ministerio Público, y la segunda en los jueces del juicio oral.

### **El proyecto de ley orgánica constitucional**

Con el objeto de desarrollar y complementar la reforma constitucional señalada, hemos tramitado el presente proyecto de ley orgánica constitucional, cuyos rasgos más importantes, luego de revisado su texto en segundo trámite por las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y de Hacienda de esta Corporación, son fundamentalmente los siguientes:

#### ***1. Ubicación institucional del Ministerio Público***

De acuerdo con lo dispuesto por el Capítulo VI A de la Constitución Política de la República, el Ministerio Público se concibe como un **órgano constitucionalmente**

**autónomo y jerarquizado**, al que se otorga plena independencia para el cumplimiento de sus funciones en relación con los demás órganos del Estado.

## ***2. Funciones del Ministerio Público***

Tiene la de dirigir en forma exclusiva la investigación y, en su caso, de ejercer y sustentar la acción penal pública en representación de la comunidad, función que debe desarrollar con estricta sujeción a la Carta, a los tratados internacionales y a las leyes.

También derivan expresamente del artículo 80 A de la Constitución las funciones de promover y resguardar los derechos de la víctima durante el curso del proceso penal. Al respecto, deseo destacar la importancia que conlleva la de resguardo de los derechos de la víctima. Actualmente, cuando ésta carece de medios económicos para pagar los honorarios de un abogado que represente sus intereses -de sobra sabemos que quienes mayoritariamente recurren a la justicia son los más pobres-, queda en la indefensión. El insuficiente sistema de asistencia judicial de que disponemos termina representando la defensa del imputado que se encuentra en prisión, ante la imposibilidad de poder asistir a ambos. Ello no obsta a que deberá investigar no sólo los hechos que agravan la responsabilidad del imputado, sino también los hechos y circunstancias que eximan, atenúen o extingan tal responsabilidad.

No cabe duda de que la víctima, cuyos intereses son representados por el Ministerio Público, y el imputado, por la Defensoría Penal Pública, estarán en condiciones de igualdad frente al proceso.

## ***3. Organización del Ministerio Público***

El Ministerio Público estará integrado por el Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos. Además de dichos órganos se contempla un Consejo Asesor del Fiscal Nacional.

### ***3.1. El Fiscal Nacional***

La dirección del Ministerio Público corresponde al Fiscal Nacional, quien es el jefe superior del mismo y responsable de su funcionamiento.

Entre sus principales funciones se encuentran la de formular anualmente los criterios de actuación del Ministerio Público, conforme a la Constitución y las leyes, oyendo

previamente al Consejo General. Asimismo, dictará las instrucciones generales que estime convenientes para el adecuado cumplimiento de las funciones de dicha institución.

Por otra parte, se le otorgan atribuciones para crear, previo informe del Consejo General, unidades especializadas para colaborar con los fiscales a cargo de la dirección de la investigación de determinadas categorías de delitos, de acuerdo con las instrucciones que al efecto aquél les dicte. Lo anterior obedece a la necesaria flexibilidad que el Ministerio Público debe tener para lograr la mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, adaptándose con la necesaria agilidad a los requerimientos de la investigación y la persecución penal. En el proyecto se establece, por iniciativa parlamentaria, la creación, al menos, de la unidad especializada para asesorar la dirección de la investigación de los delitos tipificados en la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

En lo referente a la designación del Fiscal Nacional, la Constitución señala que será nombrado por el Presidente de la República, de una nómina de cinco personas que propondrá la Corte Suprema. El nombramiento deberá ser ratificado por los dos tercios de los Senadores en ejercicio.

El mecanismo de designación propuesto permite dotar a la figura del Fiscal Nacional de un amplio consenso y legitimidad social, generando con ello la confianza necesaria e imprescindible en la persona que asuma la trascendental función de investigar y acusar en representación de los intereses de la sociedad.

### *3.2. Consejo General*

El Fiscal Nacional contará con un Consejo General, integrado por él, que lo presidirá, y por los fiscales regionales.

Las funciones del Consejo General se centran en dar a conocer su opinión respecto de los criterios de actuación del Ministerio Público, cuando el Fiscal Nacional lo requiera, oír las opiniones relativas al funcionamiento del Ministerio Público que emitan sus integrantes y, en general, asesorar al Fiscal Nacional en otras materias que éste le solicite.

### *3.3. Los Fiscales Regionales*

Dentro de la estructura del órgano se encuentran los fiscales regionales, cuya labor será cumplir las funciones y ejercer las atribuciones del Ministerio Público en la región

donde han sido asignados, por sí o por medio de los fiscales adjuntos que se encuentran bajo su dependencia.

Entre las funciones del fiscal regional está la de dictar las normas e instrucciones necesarias para la organización y funcionamiento de la fiscalía regional y para el adecuado desempeño de los fiscales adjuntos en los casos en que deban intervenir. Asimismo, le corresponde proponer al Fiscal Nacional la ubicación de las fiscalías locales y la distribución en cada una de ellas de los fiscales adjuntos y los funcionarios que a cada fiscalía local correspondan, otorgando la flexibilidad suficiente como para que dicha ubicación y distribución de fiscales y funcionarios sea adecuada a las necesidades de funcionamiento del Ministerio Público y se ajuste a los cambios que la criminalidad presente en las distintas zonas del país.

#### *3.4 El Fiscal Adjunto*

En la organización del Ministerio Público se halla, asimismo, la figura del fiscal adjunto, quien es el abogado que, bajo la dependencia directa del fiscal regional, interviene y litiga en los procesos, en nombre del Ministerio Público.

Resulta oportuno destacar el número de Fiscales Adjuntos que componen el Ministerio Público (642 en total), el que se estima adecuado para cumplir las funciones que se les han asignado.

#### ***4. Sistemas de Control y Responsabilidades del Ministerio Público***

Como se señaló precedentemente, el Ministerio Público se sitúa como un órgano constitucionalmente autónomo, sometido a un sistema de controles y responsabilidades bastante desarrollado en el proyecto.

Los Fiscales del Ministerio Público tendrán **responsabilidad civil y penal** por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones.

Los Fiscales Adjuntos tendrán **responsabilidad disciplinaria**.

El Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales **pueden ser removidos** por la Corte Suprema, a petición del Presidente de la República, o por solicitud de diez o más Diputados previa declaración de su mal comportamiento.

Las **actuaciones procesales de los Fiscales están sometidas al control jurisdiccional de los Jueces de Garantía**. A estos últimos corresponde, durante el desarrollo de la investigación, intervenir en todas aquellas ocasiones en las que se afecte o

pueda afectar, a través de las actuaciones o resoluciones del Ministerio Público, un derecho procesal o una garantía constitucional de las personas.

En ese aspecto, cabe recordar que al Fiscal le compete ejercer una serie de facultades que, al conocer de los hechos motivo de una denuncia, le permitan determinar **si inicia o no inicia la investigación**, como en el caso de que no esté acreditado el hecho delictivo o de que la responsabilidad penal del imputado se encuentre extinguida; **archivar provisionalmente** los antecedentes si éstos no fueren suficientes para esclarecer los hechos; **ejercer el principio de oportunidad** y, cuando sea pertinente, **proponer salidas alternativas** como el sobreseimiento temporal o definitivo, acuerdos reparatorios entre víctima e imputado o la suspensión condicional del procedimiento, para lo cual no bastará el acuerdo del imputado y/o de la víctima en su caso, sino que además requerirá la aprobación del órgano jurisdiccional representado por el Juez de Garantía.

### ***5. Normas Sobre Personal***

Las relaciones laborales en el Ministerio Público se encuentran reguladas de manera bastante completa en el proyecto de ley, quedando tan sólo algunos aspectos específicos sujetos a normas supletorias del Estatuto Administrativo o del Código del Trabajo, resguardando que este régimen sea lo suficiente dinámico y flexible.

### **Consideraciones Finales**

El proyecto sobre Ministerio Público que hoy aprobaremos ha sido profundamente debatido en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, con la permanente asesoría del Presidente de la Corte Suprema don Roberto Dávila y del Ministro de dicho tribunal don Mario Garrido, y ha contado con el aporte del Ministerio de Justicia y sus colaboradores, del profesor señor Jorge Bofill, en un clima de armonía y entendimiento que me honro en destacar.

No cabe duda alguna de que tal iniciativa constituye un notable avance para la reforma al Sistema de Enjuiciamiento Criminal, por cuanto permite dotar de la máxima eficacia a las investigaciones criminales, junto con mantener el debido resguardo y control del órgano investigador, separando claramente las funciones de investigar y acusar de las de juzgar, exigencia básica de imparcialidad para el debido proceso y cuidado de las garantías y derechos de las personas.



Hoy en día el aumento de la delincuencia, según las encuestas, ha pasado a ser una de las principales preocupaciones de la gente. Desde el Gobierno, el Congreso, la judicatura, los partidos políticos, los dirigentes de opinión, los medios de comunicación social, los institutos especializados y los expertos policiales, se ha venido analizando el problema y proponiendo o ejecutando medidas o políticas para superarlo.

Todo ese esfuerzo, cuyo mérito no pongo en duda, sería inútil o insuficiente si, en definitiva, no se diera curso a las modificaciones en marcha para cambiar el sistema procesal penal y alcanzar una administración de justicia más ágil, eficiente, equitativa y al alcance efectivo de toda la gente.

No sólo se trata de las normas e instituciones que aseguran el debido proceso. También importa la calidad y cantidad de los funcionarios que harán posible que la justicia llegue a todos y no sea sólo privilegio de algunos.

Al respecto, cabe recordar que, aparte de los Jueces de Garantía y de los Jueces del Juicio Oral, el Ministerio Público contará con 642 Fiscales y 2.975 funcionarios de apoyo; o sea, 3.617 personas preparadas para cubrir todo el territorio nacional.

Basta comparar los 642 Fiscales con los 244 Jueces del Crimen o con jurisdicción en lo penal que investigan hoy procesos criminales en primera instancia, para apreciar el notable aumento, en calidad, eficiencia y cantidad, del nuevo sistema penal público.

Estas modificaciones conforman el más grande esfuerzo jamás realizado en nuestro país en la materia.

Creo que debemos sentirnos orgullosos y agradecidos de haber podido colaborar con un trabajo tan notable y que, en definitiva, ha comprometido al Ejecutivo, al Congreso Nacional, a la Corte Suprema, a las policías y a toda la comunidad jurídica nacional.

Esta labor ha sido dirigida permanentemente y en forma inteligente y perseverante por la señora Ministra de Justicia, Soledad Alvear, respaldada consistentemente por su equipo de asesores.

A todos y a cada uno de ellos, muchas gracias.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Recuerdo a los señores Senadores que estamos en la discusión particular.

**--(Manifestaciones en tribunas).**

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

---

**--Se suspendió a las 17:5.**

**--Se reanudó a las 17:6**

---

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

Reitero que estamos en la discusión particular del proyecto. Los dos Senadores que intervinieron antes -ambos miembros de la Comisión de Constitución- han hecho más bien una exposición de carácter general. Por eso solicito a quienes están inscritos a continuación que circunscriban sus observaciones a lo particular.

Tiene la palabra el Honorable señor Viera-Gallo.

El señor VIERA-GALLO.- Señor Presidente, conforme a la recomendación de Su Señoría, sólo me referiré a cuatro modificaciones importantes sufridas por el proyecto en la discusión particular.

En primer término, la creación de las Fiscalías Locales, que no estaban contempladas en la iniciativa despachada por la Cámara de Diputados. Éstas tienen una enorme importancia, porque agrupan a los Fiscales a lo largo de todo el territorio, y dan la sensación de la unidad de trabajo que habrá en cada una de las partes donde estén asentadas, y del trabajo de cuerpo, de equipo, en la dirección de la investigación en el ejercicio de la acción penal pública. El lugar donde estarán radicadas las Fiscalías Locales será determinado por el Fiscal Nacional y no por la ley. Este punto es bastante significativo.

El segundo aspecto se refiere al estatuto del personal y al establecimiento más preciso de una planta de empleados del Ministerio Público. Tal tema nos llevó a una discusión mucho más de fondo -que no es del caso repetir ahora- sobre en qué consiste verdaderamente la modernización del Estado. Porque en un momento dado el proyecto contemplaba que los empleados del Ministerio Público estarían regidos por el Código del Trabajo, como si éste y las normas del Derecho Privado en el ámbito público significaran de por sí modernización. Pienso que se logró algo bastante importante al establecer un sistema mixto, en el cual la norma básica consiste en que los empleados, en diversos aspectos, estarán sometidos al Estatuto Administrativo, quedando adscritos al Código del Trabajo sólo en lo referente a su contrato como tal. Además, se suman otras disposiciones sobre protección de la mujer embarazada, que son más adelantadas que las del Estatuto Administrativo.

Se ha logrado conciliar una natural flexibilidad laboral para que haya buen desempeño con el resguardo del carácter público de las funciones que debe realizar este nuevo organismo estatal. Ello me parece muy importante para otras reformas en que se introduzcan normas sobre modernización del Estado, pues señala el criterio a que se arribó después de haber hecho un debate bastante a fondo.

En tercer término, respecto a la organización interna del Ministerio Público se logró precisar jerarquías, dependencias y normas de control, de manera que existiera una relación funcionaria bastante clara entre el Fiscal Adjunto; el Fiscal Local; la Fiscalía Local con su jefe; el Fiscal Regional; el Fiscal Nacional, y el Consejo General. Esto parece ser también bastante importante.

Por último, se precisó mejor el procedimiento de reclamo de las personas ante el procedimiento penal, cuando la decisión de un fiscal les sea adversa o la consideren injusta o arbitraria. No recurren al juez de garantía, sino al organismo superior dentro del propio Ministerio Público.

Entonces, con el proyecto y con las modificaciones introducidas -fue un trabajo muy importante, como han dicho los Honorables señores Larraín y Hamilton-, hemos logrado un acuerdo bastante substantivo en la creación de un pilar de la reforma procesal penal, lo cual, debería ser la respuesta natural, serena y de fondo al problema creciente de la delincuencia en el país.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Solicito el asentimiento de la Sala para que ingrese a ella el asesor de la señora Ministra de Justicia don Rafael Blanco.

Acordado.

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

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, deseo dejar especial constancia de la importancia de este segundo informe.

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento revisó más de ciento treinta indicaciones sobre diversos aspectos. Al final, no sólo hubo unanimidad en ella, sino un completo acuerdo con el Ejecutivo. Incluso, en aquellas materias en que no teníamos atribuciones, por ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, el Ejecutivo presentó las indicaciones correspondientes.

Específicamente, el proyecto ha resultado una expresión muy fiel de lo que quiso la Constitución. Estamos creando un organismo que se hace cargo de funciones que corresponden al Estado, lo cual, concuerda con la nueva técnica constitucional en la que ya no se habla de división de poderes, sino de funciones propias del Estado. Ésa es la naturaleza del Ministerio Público, pues no es un órgano administrativo -como la Contraloría General de la República o el Banco Central de Chile-, sino una institución que ejerce una función del Estado, como el Tribunal Constitucional. Por eso, no tiene ni personalidad jurídica ni patrimonio propio.

La Comisión decidió reforzar aún más la tesis de la Constitución acerca de la independencia del Ministerio Público. Por tal motivo, en vez de disponer que se rija por el Código del Trabajo o por el Estatuto Administrativo o por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, prefirió darle su propio estatuto, señalando cuáles disposiciones de esos cuerpos legales eran aplicables a circunstancias determinadas. De manera que el Ministerio Público tendrá su propio estatuto, su propio sistema y su propia categoría.

Asimismo, para resaltar la independencia, la Comisión reforzó las atribuciones del Fiscal, sobre todo, en lo relacionado con la dictación de instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de dirigir la investigación de los hechos punibles; para la fijación de criterios en materia de recursos humanos, remuneraciones, inversiones, gastos y planificación del desarrollo; para la creación de unidades, y para la dictación de reglamentos que correspondan en virtud de la superintendencia directiva, correccional y económica.

En el fondo, se ha reforzado la independencia del ente que se crea no sólo en su generación y control, sino también en el manejo real del funcionamiento del mismo. Por ello, es autoridad suprema para disponer la cesación en el cargo de los Fiscales -salvo los Fiscales Regionales-; se establecen las causales de terminación del contrato de los funcionarios y la forma en que procede el Fiscal con los funcionarios.

Por consiguiente, considero que, aunque largo, el trabajo ha sido extremadamente cuidadoso. Se fijan las responsabilidades de los Fiscales y las del Estado por los daños que ellos causen, y se establecen las disposiciones destinadas a asegurar que el proceso de la investigación sea absolutamente justo y adecuado.

En consecuencia, señor Presidente, espero que la Cámara de Diputados apruebe la forma en que quedó redactada la iniciativa, ya que no se aparta de la idea fundamental que ella tuvo. El Senado, en su calidad de Cámara revisora, hizo un reestudio profundo de toda la iniciativa, basado en las ideas expresadas en 135 ó 136 indicaciones que presentaron los señores Senadores, además de las planteadas por el Ejecutivo y de las que surgieron en la Comisión.

Señor Presidente, a mi juicio, esto constituye una actitud ejemplar de la Comisión, que se desprendió absolutamente de su color político y entendió que estábamos creando un organismo con el objeto de establecer una función del Estado. Nuestra sociedad la requiere para demostrar su eficacia en la defensa de lo que, en mi opinión, es el derecho humano fundamental de las personas: no ser víctimas de un delito; y en caso de serlo, que la

sociedad disponga de instrumentos eficaces para perseguir al delincuente y proteger a dichas víctimas.

Lo anterior se encuentra consignado en la iniciativa sometida a nuestra consideración. Por lo tanto, teniendo en cuenta que fue acogida por unanimidad en la Comisión y con el visto bueno y sin observaciones por parte del Ejecutivo, el Senado podría aprobarla como un todo.

He dicho.

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

El señor CORDERO.- Señor Presidente, en forma muy breve, deseo referirme al contenido del artículo 11, letra l), que la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de esta Corporación propone como artículo 17, letra c), con el único objeto de reiterar que, a propósito de la reforma constitucional que creó el Ministerio Público -actual ley de la República-, se precisó con absoluta claridad que a este organismo autónomo sólo le corresponderá dirigir la investigación criminal y que será la Policía la que, en definitiva, practicará dicha investigación.

En efecto –como lo sostuvo en aquella ocasión el Senador señor Díez-, “dirigir no significa efectuar la investigación, sino dictar las pautas para realizarla”.

Atendido lo anterior, estimo de importancia reiterar tal precisión conceptual, toda vez que debe marcar la orientación exacta del Ministerio Público en su relación con la Policía. Lo dicho es a propósito de la facultad del Fiscal Nacional de crear, previo informe del Consejo General, unidades especializadas destinadas a colaborar con los fiscales a cargo de la investigación de determinados delitos, haciendo hincapié en que a ellas sólo les corresponderá dirigir la respectiva investigación, es decir, orientar, guiar o dictar las pautas e impartir las órdenes necesarias para su realización, en tanto que las actividades que importen el desempeño de funciones policiales, únicamente podrán ser llevadas a cabo por la Policía, que será el órgano encargado de ejecutar la investigación.

Junto con solicitar que la idea recientemente expuesta quede registrada en forma expresa en la historia fidedigna de la ley, aclaro que ella constituye el único objetivo de mi intervención.

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

El señor ABURTO.- Señor Presidente, en realidad, se trata de un proyecto coordinado y armónico que apunta esencialmente a las dos funciones fundamentales que debe cumplir el Ministerio Público, vale decir, en primer lugar, determinar la instrucción del

proceso penal para investigar la perpetración de los hechos punibles, sus circunstancias y accidentes, así como la individualización de quienes hayan incurrido en su ejecución en calidad de autores, cómplices o encubridores; y en segundo término, intervenir en el proceso penal propiamente tal, que abarca la acusación, la defensa, la prueba y la sentencia, la cual debe ser dictada por un tribunal colegiado.

Se podrá estar de acuerdo o en desacuerdo con algunas disposiciones de la iniciativa, pero, en verdad, su elaboración y revisión dio por resultado un texto armónico, esmeradamente redactado, metódico y preciso en sus diferentes normas, lo que, a mi juicio, conduce a la conclusión de que la Sala debe aprobarla en su totalidad.

Una preocupación especial mereció en la Comisión el poder que representa para el funcionamiento de esta nueva institución la amplitud de facultades de que gozarán los fiscales en sus diferentes niveles. Por eso, será necesario que los nombramientos de estos funcionarios recaigan en letrados que, junto con poseer la debida preparación y virtudes que el caso aconseje, tengan también un equilibrado criterio y gran sentido común.

Felizmente, creo que, además del control que sobre ellos ejercerá el Fiscal Nacional, estará la fiscalización que también hará el Juez de Garantía establecido en el nuevo Código de Procedimiento Penal, en razón de su permanente intervención en muchas actuaciones propias de la instrucción del caso. Sin embargo, esto no será fácil de llevar apropiadamente a cabo en zonas aisladas y lejanas, ubicadas hacia el interior de nuestro territorio, situación que puede ser solucionada a través de esa nueva normativa procesal.

Finalmente, en cuanto a los recursos financieros, mi inquietud apunta al hecho de que éstos no pueden faltar por motivo alguno para el cabal funcionamiento de la institución. Y lo digo por la experiencia que he tenido en el funcionamiento del Poder Judicial. No tengo para qué ahondar sobre este problema de orden económico que endémicamente ha afectado a ese Poder del Estado. Dios quiera que este nuevo órgano de la justicia chilena no se transforme también, por falta de fondos, en el pariente pobre de esa área de nuestro tejido institucional, cuyos recursos, según sabemos, son cuantiosos.

No debemos olvidar que el Ministerio Público, para su funcionamiento exitoso, requiere de organismos auxiliares, los que también deberán aumentar su presupuesto. Me refiero especialmente a la Policía y, en particular, a la de Investigaciones, cuyo presupuesto, para este efecto, debe ser incrementado en gran cuantía. Lo mismo ocurrirá con la defensoría pública, respecto de la cual me pregunto cuántos abogados necesitará contratar para ejercer su labor de defensa.

A lo anterior, cabe añadir el problema carcelario, el que igualmente demandará nuevos gastos.

Aparte de esas reflexiones y consideraciones, que estimo pertinentes, es necesario que este proyecto de ley orgánica constitucional sea aprobado en la forma en que aparece redactado, por tratarse de un cuerpo legal armónico y coordinado en todas sus partes.

He dicho.

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

El señor PARRA.- Señor Presidente, anuncio que votaré favorablemente todas y cada una de las disposiciones de esta iniciativa; sin embargo, quiero hacer algunas puntualizaciones.

En primer lugar, deseo dejar constancia de que, con motivo de la discusión general, formulé observaciones acerca de la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en el texto del primer informe, en especial las que investían al Fiscal Nacional de potestades reglamentarias, las relativas a la estructura de la planta de personal y las referentes al régimen de remuneraciones. Aun cuando la Constitución reserva tales materias a la ley, aquí, en cambio, aparecían delegándose en el Fiscal Nacional cuando éste fuere nombrado.

Felizmente, todas esas observaciones fueron debidamente salvadas en el informe que nos ocupa. De este modo, las objeciones de constitucionalidad, sin lugar a dudas, han perdido su sentido.

En segundo término, en lo relativo a la organización interna de la Fiscalía y, particularmente, respecto de las atribuciones que se confieren a los fiscales regionales, yo hubiera preferido un esquema algo más descentralizado que el propuesto. Sin embargo, entiendo las razones que asistieron a la Comisión para presentarnos la opción por la que deberemos votar esta tarde.

A mi juicio, el artículo 7° del proyecto, en cuanto establece una amplia posibilidad de delegación de facultades del Fiscal Nacional a los fiscales regionales particularmente, permitirá que en la marcha misma del organismo pueda corregirse el grado de descentralización que los hechos demuestren como inconvenientes.

En tercer lugar -como muy bien lo destacó el Senador señor Viera-Gallo-, una de las novedades que contiene el texto del segundo informe es la creación de las fiscalías locales, aspecto que queda entregado al Fiscal Nacional a partir de proposiciones que efectúen los fiscales regionales. Empero, la creación de una fiscalía local no es sin costos, pues, indudablemente, implica un esfuerzo de inversión asociado y representa también un esfuerzo en materia de operación.

Según entiendo, el informe elaborado por la Comisión de Hacienda sobre financiamiento lleva implícito el costo máximo en que se puede incurrir para poner en marcha las distintas fiscalías locales. Creo que de esa manera, salvo que asignaciones presupuestarias futuras permitan mayor margen de maniobra, las posibilidades del Fiscal Nacional quedan acotadas. Al mismo tiempo, esa dotación de recursos asegura que al menos habrá una fiscalía local en todas aquellas ciudades del país en donde exista un tribunal oral en lo penal. Los fiscales no sólo investigarán los delitos que se les denuncien, sino que además estarán llamados a sostener la acusación precisamente frente a esos tribunales orales en lo penal.

En consecuencia, desde mi punto de vista, es impensable que no haya fiscalías locales a lo menos en las ciudades que sean asiento de tribunales orales en lo penal.

Por último, aquí no se ha hecho referencia a una de las acciones más delicadas que se efectuaron con ocasión del debate de esta iniciativa. El Ejecutivo asumió con realismo las dudas planteadas en la Comisión, procediéndose a cambiar el cronograma de puesta en marcha de la Fiscalía Nacional y, con ello, el de puesta en aplicación de la reforma procesal penal. Esto es trascendental porque, sin lugar a dudas, el éxito de dicha reforma es de enorme importancia para el futuro del país y de su administración de justicia.

Por lo tanto, el realismo, la adecuada preparación en cada una de las Regiones del país para llevar a cabo la reforma resulta fundamental.

Por último, felicito a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento por el trabajo que ha hecho, y me sumo a la petición formulada por el Senador señor Díez en orden a que la iniciativa se apruebe como un todo armónico por la unanimidad del Senado

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

El señor SILVA.- Señor Presidente, en la aprobación en general de este proyecto de ley mi intervención fue de crítica sobre algunos aspectos que, a mi juicio, eran de singular relevancia. Esas objeciones fueron, en síntesis, las siguientes:

En primer lugar, no era posible sostener que por ser el Ministerio Público un órgano constitucionalmente autónomo quedara al margen de ciertos principios básicos en un Estado democrático de Derecho.

En segundo término, considerábamos que el régimen organizativo administrativo que se había elaborado mostraba una peligrosa semejanza con un sistema de administración privada, centrada fundamentalmente en la figura del denominado "Gerente Nacional".



En tercer lugar, nos llamaba poderosamente la atención el hecho de que el proyecto original contemplara una laboralización del empleo público, atendida la intención marcada en la aplicación de las disposiciones del Código del Trabajo.

Y, por último, notábamos la ausencia de un régimen de control o responsabilidad efectivo, manifestada desde la inexistencia de mecanismos de control en los nombramientos de los funcionarios hasta el régimen de irresponsabilidad disciplinaria y de inhabilidades.

Estoy convencido de que con el trabajo de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y, desde luego, la muy eficaz colaboración del Ejecutivo, tales objeciones han quedado plenamente resueltas.

En efecto, la Comisión aprobó un Título I específico, destinado a regular de manera íntegra los principios de organización y actividad que deben regir a toda organización del Estado en una democracia. Ellos son los que paso a indicar.

- El principio de responsabilidad del Ministerio Público.

- El principio de transparencia y publicidad, que se traduce en la publicidad de los actos de esa repartición.

- El principio de la eficiencia y eficacia, con el objeto de obtener un funcionamiento no sólo normal sino que también de calidad en la prestación de la función pública.

- El principio del control, aplicándose a las conductas no sólo procesales, sino también administrativas de dicho Ministerio.

- El principio de la responsabilidad personal de los funcionarios, tanto penal y administrativa como civil, de modo que no queden dudas de que todo trabajador del Ministerio Público es responsable por las funciones que desempeña.

Estimo que en esa forma se logra compatibilizar la existencia de este organismo como entidad autónoma e independiente a fin de garantizar su eficacia, con las regulaciones que ciertamente deben tener los órganos del Estado al servicio de la persona humana.

A su vez, el régimen organizativo se ha corregido pasando a ser más flexible. Se han eliminado las divisiones rígidas que contemplaba el proyecto original y se dejó la determinación de la organización interna tanto al Fiscal Nacional como al Regional, dentro de sus competencias, para la existencia de unidades que consideren indispensables, estableciéndose, sí, las básicas.

En esta materia se ha enmendado un error -que a nuestro juicio era grave y que lo representamos en su oportunidad-, sustituyendo la figura del Gerente Nacional por la del Director Ejecutivo Administrativo, figura idónea y propia de un organismo estatal.

En el mismo sentido, el texto aprobado por la Comisión rectifica adecuadamente la peligrosa laboralización contenida primitivamente. Se ha buscado una fórmula intermedia consistente en consignar las normas estatutarias en el propio articulado, realizando remisiones precisas y específicas al Estatuto Administrativo y al Código del Trabajo. De esta manera, junto con regularla se reconoce que la función pública del Ministerio Público sólo puede ser realizada por funcionarios sometidos a un régimen estatutario que les impone deberes y obligaciones diferentes que los de un empleo privado.

Asimismo, el proyecto subsana las deficiencias en materia de control, primero, por el ya comentado principio de responsabilidad institucional del Ministerio Público y personal de sus funcionarios; segundo, porque el régimen de nombramiento de éstos queda sometido a registro y toma de razón por la Contraloría General de la República, según sea pertinente; tercero, porque se aplican inhabilidades propias e idóneas a los fiscales y no se hace una mención genérica a las que corresponden a los jueces, y, por último, porque se salvan deficiencias técnicas del procedimiento de nombramiento del Fiscal Nacional y de los Fiscales Regionales, que en su momento fueron advertidas por la Excelentísima Corte Suprema.

La reforma procesal penal de la que forma parte el proyecto es digna representante de los nuevos tiempos del Estado y de la sociedad chilena. Este vertiginoso cambio aún no lo hemos dimensionado en sus reales efectos. Sólo quienes nos sucedan en el tiempo y responsabilidades serán capaces de medir el esfuerzo efectuado. Pero, sea cual fuere esa evaluación, estoy convencido de que ésta es una de las reformas estructurales más notables del presente siglo.

Por tales circunstancias, señor Presidente, votaré favorablemente la totalidad del articulado.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Cerrado el debate.

Se procederá a votar en particular el proyecto.

Hago presente que la mayor parte de las normas son de carácter orgánico constitucional y deben ser aprobadas con el quórum correspondiente.

El señor PIZARRO.- Hay unanimidad para aprobarlas, señor Presidente.

El señor MUÑOZ BARRA.- Sí, que se aprueben.

El señor LARRAÍN.- Conforme.

El señor PIZARRO.- Señor Presidente, ya que hay consenso, sólo restaría comprobar si hay quórum.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Así se hará.

Hay quórum. Se encuentran presentes 27 señores Senadores.

Si le parece a la Sala, se aprobará el articulado.

El señor LARRAÍN.- ¿Todo?

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Todo. Pero antes, concederé la palabra al Honorable señor Novoa.

El señor DÍEZ.- La Comisión de Hacienda acogió una indicación; la mía de siempre.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Así es.

Sobre este punto, tiene la palabra el Honorable señor Novoa.

El señor NOVOA.- Señor Presidente, la Comisión de Hacienda aprobó todos los preceptos de su competencia tal como fueron despachados por la de Constitución, excepto el artículo 84, que acogió con una redacción ligeramente distinta.

Sólo quiero señalar que debe entenderse que se vota el texto de la Comisión de Hacienda, por ser el último informe evacuado.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Efectivamente, corresponde pronunciarse sobre lo propuesto en el último informe, que es el de la Comisión de Hacienda, la cual introdujo una sola modificación al texto aprobado por la de Constitución.

Dicha enmienda recae en el artículo 84 y consiste en reemplazar en su inciso primero la frase “funciones que no sean propias de la institución” por “funciones que no sean de las señaladas por la Constitución Política de la República”.

Si le parece a la Sala, se aprobará.

**--Por unanimidad, se aprueba en particular el texto contenido en el informe de la Comisión de Hacienda, dejándose constancia, para los efectos del quórum constitucional exigido, de que se pronunciaron favorablemente 27 señores Senadores.**

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Tiene la palabra la señora Ministra.

La señora ALVEAR (Ministra de Justicia).- Señor Presidente, en esta sesión tan especial, deseo expresar en nombre del Gobierno la gran satisfacción que sentimos por haber realizado un trabajo en conjunto con las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia y de Hacienda de la Cámara Alta, donde se logró -tal como lo explicitaron aquí los señores Senadores que hicieron uso de la palabra- un acuerdo unánime en cada una de las disposiciones del proyecto.

Hace un par de años, este mismo Congreso Nacional aprobó una histórica reforma constitucional a fin de dotar a nuestro país de una institución como el Ministerio Público, cuya finalidad serán la investigación de los delitos, la acusación y, en definitiva, la entrega de una respuesta eficiente y oportuna a problemas muy relevantes que nos

preocupan como ciudadanía y que, de alguna manera, contribuya a su vez a legitimar nuestro sistema democrático.

Hoy el Senado ha aprobado en forma unánime -y lo agradezco expresamente- el proyecto que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público y que implica, adicionalmente, un aporte muy sustantivo desde el punto de vista de los recursos presupuestarios requeridos para los efectos de ponerla en marcha.

En efecto, ello significa una inversión como país del orden de los 89 mil millones de pesos, a fin de conformar dicha institución, que implicará una respuesta oportuna y adecuada para generar en Chile un debido proceso y dotar a nuestros ciudadanos de una justicia ágil, eficiente y que permita satisfacer el conjunto de los requerimientos que la sociedad nos demanda.

Señor Presidente, tengo la impresión de que asistimos a una sesión histórica, que da cuenta de la respuesta que, de manera unánime y con una visión de Estado, el Honorable Senado ha trabajado con el apoyo y la contribución -según se ha manifestado aquí- del Presidente y de un Ministro de la Corte Suprema -quienes acompañaron en la tramitación de esta iniciativa-, así como de distinguidos invitados que han hecho un aporte significativo.

Debo reconocer que, en especial, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia ha realizado una labor sustantiva, acuciosa, que demandó -y esto a veces la opinión pública lo desconoce- numerosas horas, muchas más de las habituales, incluso durante días que no corresponden a sesiones ordinarias, para elaborar este proyecto, en aras precisamente de lograr los acuerdos que se tradujeron en el texto que hoy se ha aprobado.

Por último, deseo agradecer en particular a quienes han participado activamente en esta iniciativa; al conjunto de la sociedad civil, que -lo reconozco- ha colaborado con una visión extraordinariamente aportadora al proceso de reforma que estamos impulsando.

Quedan en el Honorable Senado otras iniciativas legales, que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia está estudiando con igual acuciosidad: las atinentes a los Códigos Orgánico de Tribunales y de Procedimiento Penal. Y en la Honorable Cámara de Diputados se está tramitando el proyecto de ley de Defensa Penal Pública.

Todos estos cuerpos legales sustantivos permitirán dotar a Chile de un sistema de enjuiciamiento criminal que responda a los conflictos de manera oportuna, eficiente, cercana a la gente, confiable. De tal modo la convivencia social podrá contar con un pilar sólido donde pueda asentarse, en sintonía con los profundos cambios que requiere el país desde el punto de vista de la modernización de nuestro sistema de administración de justicia.

Gracias, señor Presidente. Gracias a todos los Senadores y Senadoras que han concurrido con su aporte y su voto a la aprobación del proyecto.

--(Aplausos en la Sala)

---

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- La Mesa consulta al Senador señor Larraín si la idea es ocuparse ahora en el proyecto de reforma constitucional de que es autor o despachar en general el que dice relación a la Ley Arica, según se planteó en Comités.

El señor LARRAÍN.- No me ponga en aprietos, señor Presidente.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Es que Su Señoría es autor del proyecto que suprime la legislatura extraordinaria, el cual le interesa.

El señor LARRAÍN.- Yo sólo pregunto cuándo se va a aprobar esa iniciativa, señor Presidente.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- La inquietud de la Mesa obedece a que para intervenir en el proyecto de reforma constitucional hay siete señores Senadores inscritos. De tal manera que, si iniciáramos su discusión, el relativo a Arica se despacharía mañana.

El señor PIZARRO.- Señor Presidente, creo que podemos proceder al revés, siempre y cuando el Senador señor Larraín dé su venia.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En ese caso, la Mesa solicitaría que la iniciativa del Honorable señor Larraín fuera analizada mañana, en el primer lugar de la tabla.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, desgraciadamente, no estaré presente mañana, pues debo ausentarme del país por motivos personales.

Que la Sala decida lo que estime mejor.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Según el orden de la tabla, corresponde tratar el proyecto que figura con el número 2.

Por lo tanto, si hay acuerdo, procederemos así.

El señor PIZARRO.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- El proyecto que establece nuevas medidas de desarrollo para las provincias de Arica y Parinacota se tratará mañana, en el primer lugar de la tabla.

El señor PIZARRO.- Quizás podríamos despacharlo en media hora durante esta sesión.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Hay que cumplir el Reglamento, señor Senador.

El señor PIZARRO.- Solicite el acuerdo de la Sala, señor Presidente.

### **SUPRESIÓN DE LEGISLATURA EXTRAORDINARIA**

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Corresponde ocuparse en el proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción del Honorable señor Larraín, que suprime la legislatura extraordinaria del Congreso Nacional, con informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

**--Los antecedentes sobre el proyecto (1930-07) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:**

**Proyecto de reforma constitucional: (moción del señor Larraín).**

**En primer trámite, sesión 5ª, en 29 de octubre de 1996.**

**Informe de Comisión:**

**Constitución, sesión 8ª, en 22 de junio de 1999.**

**Discusión:**

**Sesión 12ª, en 7 de julio de 1999 (queda pendiente su discusión general).**

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

El señor PRAT.- Señor Presidente, dentro del debate de la iniciativa, quiero someter a análisis dos aspectos que, a mi juicio, debieran considerarse antes de resolver.

En primer lugar, la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos.

La existencia de un período de legislatura extraordinaria, donde la facultad para examinar proyectos se restringe al Ejecutivo, tiene un sentido lógico y conveniente con miras a realizar un estudio más profundo de la Ley de Presupuestos.

Ésa es, sin duda, una de las normativas más importantes que se analizan cada año. Implica resolver el gasto de alrededor de 20 mil millones de dólares, 18 a 20 y tanto por ciento del producto nacional, que cambia el destino de los ciudadanos por lo que significa a lo largo del quehacer del país y del desarrollo de cada uno de los individuos que conforman Chile.

Desgraciadamente, en la práctica, el proyecto de Ley de Presupuestos es analizado de manera muy poco profunda en el Congreso Nacional. Debido a que durante su examen sigue funcionando el resto de las Comisiones, son pocos los Parlamentarios que pueden abocarse a su estudio. Y, de alguna manera, la legislatura extraordinaria, que

restringe el análisis sólo a los asuntos incorporados en ella por el Ejecutivo, facilita o asegura una mayor dedicación al estudio del proyecto de Ley de Presupuestos.

Por eso, eliminar la legislatura extraordinaria y, por lo tanto, dejar en igualdad operativa al período en que el proyecto de Ley de Presupuestos llega al Congreso y requiere un espacio que permita su examen, es una materia que debiéramos atender con mayor profundidad.

Y hay un segundo aspecto que no puede dejar de tenerse en cuenta antes de resolver.

Muchas veces, por consideraciones de orden electoral, los Gobiernos hacen suyas demandas que se traducen en proyectos que ellos mismos, pese a formularlos e impulsarlos, no comparten. Tales iniciativas vegetan durante años en el Parlamento y, para que no avancen, por la inconveniencia que revisten, de alguna manera se apoyan en el limbo que significa el período de la legislatura extraordinaria, ya que, si no son incorporados en ella por el Ejecutivo, no pueden ser analizados.

Durante estos nueve años, muchos proyectos de ese tipo han permanecido en dicha condición; y el Gobierno, no obstante haberles dado impulso en cuanto a patrocinarlos, ha tenido la prudencia de mantenerlos congelados al abstenerse de incluirlos en la legislatura extraordinaria.

No quiero identificar tales iniciativas en particular, para no generar una polémica que no viene al caso. En el fondo, mi intención es señalar cómo eso significa de alguna manera una válvula de escape para una práctica que, seguramente por estar en la naturaleza política, va a seguir existiendo: los Gobiernos muchas veces ceden a presiones de grupos organizados para impulsar proyectos pese a estimar que su contenido no es conveniente.

Si elimináramos la legislatura extraordinaria, de alguna manera estaríamos dañando esa válvula de escape de que disponen los Gobiernos y que se usa para bien del país, y además -como decía-, quitando la poca importancia que ya tiene el análisis del proyecto de Ley de Presupuestos en el período en que se discute en el Congreso Nacional.

En mi concepto, los señalados son dos elementos que deberíamos tener en consideración al momento de resolver sobre la reforma en debate.

He dicho.

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

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, no es primera vez que el Senado discute este proyecto, ni es primera vez que hago presente mi oposición a él.

Tenemos un régimen presidencial donde el Ejecutivo, además de sus responsabilidades propias de la administración y gobierno del Estado, es colegislador. Y la Constitución es sabia al dejar algunos meses para que el Ejecutivo determine hasta qué punto emplea su tiempo en ser colegislador y hasta dónde se dedica a sus otras funciones.

Hasta ahora ha operado perfectamente el sistema de legislaturas ordinaria y extraordinaria. Y, si somos francos al examinar nuestro trabajo y las posibilidades futuras, llegaremos a la conclusión de que la necesidad de adecuar la legislación a una sociedad cambiante, cada vez más tecnificada, especializada, global o como quiera denominársela, escapa con mucho a las factibilidades individuales de los miembros del Congreso Nacional. La verdad es que ello requiere un estudio con personal técnico, costoso, globalizado, lo que la generalidad de las veces sólo puede ser hecho por el Gobierno.

Es bueno que durante un período el Poder Ejecutivo tenga la iniciativa para establecer en qué materias legislativas se ocupará el Congreso Nacional. A mi entender, eso es consustancial con el sistema presidencial que nos ha regido, que hemos venido construyendo lentamente a lo largo de los años y que nos ha dado excelentes resultados.

Por otra parte, estamos en presencia de un nuevo fenómeno contemporáneo: la importancia y gravitación que en la vida nacional tiene la Ley de Presupuestos. Cada día los adelantos tecnológicos permiten al Parlamento darse cuenta mejor de la forma como está administrado el Estado, de sus planes y de la ejecución de su presupuesto. Y la única instancia verdadera en que el Congreso Nacional puede revisar la manera en que funciona la Administración del Estado son las Subcomisiones que conforman la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Desgraciadamente, el tiempo siempre ha resultado corto en los últimos años, porque hemos ido creando controles de gestión que obligan al Ejecutivo a gastar más horas en darnos cuenta de sus actos, y a nosotros, en examinarlos y sugerir las medidas consecuentes.

Por lo tanto, dejar ese período igual como el de la legislatura ordinaria, con las sesiones e iniciativas propias de la misma, va a impedir aun en mayor grado a los Parlamentarios influir en el estudio del Presupuesto, a lo cual debiéramos dedicarnos prácticamente los meses de octubre y noviembre, sin tener que atender otras tareas.

El ideal sería, señor Presidente -como lo expresé en la Comisión-, que lográramos destinar un tiempo exclusivo al estudio del proyecto de Ley de Presupuestos, para tener así la certeza de que el Congreso Nacional cuenta con el espacio indispensable para analizar los resultados que el Ejecutivo le presenta. Porque cada vez pedimos a éste más análisis de gestión y, lógicamente, cada vez nos encontramos con más números y mayor información



tecnificada, de la que no es fácil deducir e interpretar los criterios adecuados para la administración del año siguiente.

Por las razones expuestas, votaré en contra de la modificación constitucional en debate y, consiguientemente, a favor de mantener el texto de nuestra Carta tal como ha estado siempre.

Gracias, señor Presidente.

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

El señor SILVA.- Señor Presidente, con respeto por la opinión del Honorable Senador que me precedió en el uso de la palabra, anuncio que voy a votar favorablemente este proyecto. Y procederé así por consideraciones que dicen relación fundamentalmente a la indispensable eficiencia y eficacia legislativa.

A mi juicio, la diferencia entre las legislaturas ordinaria y extraordinaria ha venido transformándose, aun cuando se emitan opiniones en contrario, en una suerte de obstrucción a la necesidad de legislar con eficiencia. En verdad, éstos son conceptos provenientes de nociones tradicionales que se justificaron en el pasado, pero que hoy, como lo demuestra la legislación en el mundo, ya no se justifican.

El Ejecutivo tiene posibilidades de actuar, para los efectos de imponer determinados criterios que son razonables, simplemente por la vía de las urgencias. Pero la práctica nos ha demostrado, especialmente en el último año, que el cambio de la legislatura ordinaria a la extraordinaria ha implicado más de una vez que el Senado se quede hasta sin tabla, como consecuencia de no incluirse en la legislatura extraordinaria proyectos de ley que no alcanzaron a completar su tramitación en el período correspondiente.

Sin ir más lejos, recuerdo una iniciativa de singular trascendencia que tuve el honor de apoyar y que hizo nacer precisamente el Honorable señor Díez: la de regulación del indulto particular. Ella quedó sin tramitarse durante largos meses como consecuencia de no haberse incluido en la legislatura extraordinaria.

Casos como ése, señor Presidente, hay muchos.

En el período constitucional precedente se usó el camino, no utilizado en el último tiempo, de sencillamente incluir en la legislatura extraordinaria los proyectos que habían quedado sin tramitarse al término de la ordinaria anterior. Pero en la medida en que eso no se haga, de alguna manera el Congreso Nacional, y particularmente -según hemos visto- el Senado, queda entregado por completo, para decidir los asuntos sobre los que constitucionalmente le corresponde pronunciarse, a determinaciones del Ejecutivo, las que no siempre se apoyan en la sana razón, sino también en circunstancias de otra naturaleza.

En mi opinión, es conveniente que la legislatura sea una sola. Dentro de ella, el Ejecutivo cuenta con mecanismos propios para utilizarlos razonablemente en dos campos: en el de las urgencias y en el de la tramitación anual del proyecto de Ley de Presupuestos. En los demás casos, es perfectamente razonable que sea el Congreso quien regule con la dinámica necesaria la manera de ir despachando gradualmente, no sólo los proyectos nacidos de la iniciativa del Presidente de la República, sino asimismo aquellos -deplorablemente, cada vez menos- originados en moción. Creo que el problema se soluciona en gran medida con la iniciativa presentada por el Honorable señor Larraín, y por lo tanto anuncio mi voto favorable al proyecto.

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

El señor PARRA.- Señor Presidente, al igual que el señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra, voy a votar favorablemente el proyecto, que considero de alta conveniencia para el buen funcionamiento y el prestigio del Congreso Nacional, pues corrige, aunque parcialmente, el severo desbalance de poderes que caracteriza a la Constitución en vigencia y permite que el trabajo legislativo se haga de manera más adecuada y eficaz.

El Presidente de la República tiene una clara preeminencia en todo el proceso de formación de la ley, no sólo porque la Carta Fundamental reserva a su iniciativa exclusiva numerosas materias, sino también porque, a través de mecanismos como las urgencias y el veto, incide determinadamente en el ritmo, prioridades y contenidos sustantivos del quehacer legislativo. Por lo mismo, los Parlamentarios se encuentran en una situación bastante desventajosa, ya que muchas veces se ven forzados a pronunciarse exclusivamente sobre iniciativas del Ejecutivo.

Este mismo proyecto de reforma constitucional así lo evidencia. En efecto, fue presentado en 1996 y recién hoy, gracias al corto período de la Legislatura Ordinaria, se halla en condiciones de ser votado por la Sala del Senado. Las tablas de las sesiones de las últimas semanas, bastante numerosas en proyectos, son otra expresión de lo que estoy señalando, pues han incluido iniciativas que muchas veces han debido esperar años y que han saltado de una a otra Legislatura Ordinaria sin registrar avances adecuados, pese a la importancia que se les reconoce a la hora de su discusión y votación.

Considero, pues, que el proyecto está bien orientado: corrige un desbalance de poderes que no es bueno para nuestro sistema democrático, y, por otro lado, como lo consigna el propio informe, se inscribe en una línea extensamente recogida por el derecho comparado.

Además de las consideraciones anteriores, señor Presidente, hay otra que es consistente con lo que hemos acordado en esta misma Sala. Hace sólo un par de semanas, el Senado, a proposición de los Comités, resolvió oficial al Presidente de la República para solicitarle que incluyera en la próxima Legislatura Extraordinaria todos los proyectos en actual tramitación en esta rama del Congreso. Ya se recordó aquí que el Presidente Aylwin utilizó sistemáticamente dicha práctica, y que el Presidente Frei también lo ha hecho en un par de oportunidades, reconocimiento –expreso o tácito, pero reconocimiento al fin- de que no resulta conveniente para el buen trabajo legislativo el que exista una diferencia entre Legislatura Ordinaria y Legislatura Extraordinaria.

Se ha dicho que el no mantener la diferenciación podría obstaculizar el despacho de algunos proyectos particularmente complejos, como es el caso del proyecto de Ley de Presupuestos. No participo de ese criterio, tanto porque ese proyecto es analizado por la Comisión Mixta de Presupuestos y por las Subcomisiones que ella conforma –a las que concurre menos del 25 por ciento de los Senadores, según el mandato constitucional que las estructura-, cuanto porque existe una larga práctica en nuestra historia constitucional que demuestra que esa ley puede ser estudiada y despachada oportunamente, sin afectar con ello el resto del trabajo legislativo que corresponde a la Corporación.

En consecuencia, voy a votar favorablemente la reforma, sin perjuicio de hacer el siguiente alcance, que espero que sea bien interpretado.

Éste es el quinto proyecto de reforma constitucional que el Senado vota durante este año. ¡Quinto! Tengo a la mano la lista completa del resto de los proyectos de reforma constitucional que están en trámite en el Senado, y hay otros cinco que apuntan en la misma dirección del que hoy estamos votando, es decir, que tienden a corregir distintos aspectos del reparto de facultades entre el Ejecutivo y el Legislativo en lo que dice relación a la formulación de la legislación. Uno de esos cinco ha sido enviado hoy al archivo por decisión de la Sala. Pero quedan otros cuatro.

Creo que hemos elegido un muy mal camino. En su momento planteé ante los Comités la conveniencia de abordar el tema de las reformas constitucionales de una manera distinta. Pienso que todos debemos responder frente a la ciudadanía de nuestra real voluntad política en esta materia. Pero considero que no es bueno para el país y proyecta una imagen de inestabilidad –que, sin lugar a dudas, puede ser mal interpretada dentro y fuera de nuestro territorio- el que estemos utilizando el expediente de ir conociendo separadamente cada uno de estos múltiples proyectos, que estemos introduciendo la costumbre de reformar, mes a mes, la Constitución, y que tengamos que incluir, casi como práctica habitual, la realización de Congresos Plenos.

En ese sentido, llamo al Senado a hacer un esfuerzo de distinta naturaleza. Personalmente, habría preferido la formación de una Comisión especial que abordara e informara el conjunto de proyectos de reforma constitucional que actualmente están en trámite en la Corporación. Ciertamente, preferiría que alcanzáramos, por fin, un acuerdo político que diera al país real estabilidad en el largo plazo, porque creo que eso es lo que la ciudadanía espera de nosotros.

Sin perjuicio de ello, voy a votar favorablemente el proyecto informado.

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

El señor SABAG.- Señor Presidente, el proyecto que nos ocupa tiene su origen en una moción del Honorable señor Hernán Larraín, quien preside la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

Se trata de un proyecto de artículo único que consta de tres numerales, y demanda para su aprobación el voto favorable de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio, conforme al artículo 116 de la Carta Fundamental.

En la actualidad, la Constitución de 1980 contempla la existencia de dos períodos de funcionamiento del Congreso Nacional: la Legislatura Ordinaria, entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año, y la Legislatura Extraordinaria, que puede ser convocada durante el receso parlamentario por el Presidente de la República o por el Presidente del Senado, en este último caso a solicitud escrita de la mayoría de los miembros en ejercicio de cada una de las Cámaras. Esta situación tiene su antecedente inmediato en la Constitución de 1925.

El fundamento de tal distinción se sustentaría en el hecho de que durante la Legislatura Extraordinaria se incorporarían exclusivamente iniciativas de interés preferente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la práctica legislativa nos ha demostrado que durante ese período se incorporan todo tipo de iniciativas, sin distinción alguna. Asimismo, destacamos que durante el período ordinario de sesiones el Poder Ejecutivo también tiene la facultad de presentar todo tipo de iniciativas. En consecuencia, resulta razonable considerar la supresión de la distinción de dos legislaturas, a fin de establecer un solo período anual de sesiones.

El concepto de *período único anual de sesiones* se encuentra consagrado en diferentes legislaciones. En Europa, citamos a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, España y Suecia. Todas ellas respetan la opción del Ejecutivo, o del rey, en su caso, de convocar a sesiones extraordinarias. En América Latina, las legislaciones de Argentina y Bolivia, y en el caso de Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, la labor parlamentaria se desarrolla en dos períodos, sin calificación especial.

En particular, la Comisión que estudió este proyecto consultó al profesor Francisco Cumplido, quien se manifestó en forma favorable a la iniciativa, ya que *“tiende a agilizar el procedimiento legislativo”* y, además, *“recoge la experiencia observada en los recientes años”*. Agregó que esta medida *“contribuye a la oportunidad de la norma y en consecuencia prestigia al Congreso Nacional”* y *“no desvirtúa el sistema de Gobierno Presidencialista”*.

También deseo citar las opiniones del profesor Humberto Nogueira, quien destaca que el proyecto refuerza las potestades del Parlamento y facilita la labor de las Cámaras, ya que permite un trabajo más planificado y eficiente. A mi entender, es importante resaltar que esta supresión va a permitir equilibrar en mejor forma las relaciones Gobierno-Parlamento en el proceso de formación de la ley. El inicio y el término de la legislatura debe establecerse con claridad en el texto constitucional.

Esta reforma debe contemplar la facultad que permita al Congreso prorrogar el término del período, si así lo demanda el despacho urgente de algunas materias. Todo ello nos lleva a concluir que el establecimiento de una legislatura única amerita modificar el funcionamiento y organización del Congreso Nacional por medio de una ley orgánica constitucional que la regule.

Últimamente los miembros del Congreso Nacional hemos sido objeto de duras críticas, en especial por parte de los medios de comunicación, por *“nuestras faltas de expedición en el despacho de los proyectos sometidos a nuestra consideración”*. Yo me pregunto: ¿Las personas que manejan los medios de comunicación comprenden lo fundamental del acto de legislar? Esta crítica aparentemente apunta más a la cantidad que a la calidad y perfección de la ley.

El acto de legislar es esencialmente deliberativo, en el cual entran en juego la confrontación de ideas y posiciones que, en muchos casos, son diametralmente opuestas. Además, conlleva el desarrollo de fórmulas de acuerdo y de consenso que no siempre son fáciles de alcanzar. Por lo demás, la durabilidad de la ley misma debe basarse en la calidad de su elaboración. Todo ello nos exige un tiempo razonable para legislar, sin presiones, documentadamente, previendo las situaciones que se pretende enmarcar; y para ser justos, también debemos escuchar a todas las partes involucradas.

Por estas consideraciones, estimo que un período legislativo único permitirá desarrollar mejor y con más eficacia la responsabilidad que nos ha entregado la ciudadanía.

Como ya se ha señalado, la experiencia de estos años -en especial, la registrada durante el Gobierno del Presidente Aylwin, quien dio patrocinio prácticamente a todas las mociones sin hacer distinción entre quienes las presentaban, ya sea en la Legislatura Ordinaria

o en la Extraordinaria- indica que esta práctica permitió agilizar mucho el despacho de los proyectos, sobre todo de las iniciativas parlamentarias.

Por las razones expuestas, votaré a favor del proyecto.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Se solicitado aplazar la consideración de este asunto, de acuerdo con el artículo 131, número 1º, del Reglamento. De ser aprobada esta petición, la Sala deberá fijar el plazo durante el cual se suspenderá su debate.

¿Habría acuerdo para postergar el tratamiento de esta materia hasta el próximo martes?

El señor SILVA.- ¿Por qué no la posponemos hasta mañana?

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

El señor BOENINGER.- Conforme a lo conversado al comienzo de la sesión con el Honorable señor Larraín, quien es autor de la moción, lo justo sería colocarla en el primer lugar de la tabla de la sesión del próximo martes.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Podríamos resolver este asunto en la reunión de Comités de mañana.

El señor BOENINGER.- Correcto.

El señor SILVA.- ¿No podría postergarse para mañana?

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- No está el Senador señor Larraín, quien formuló la solicitud de aplazamiento.

Si le parece a la Sala, se aplazaría hasta el próximo martes la discusión de esta iniciativa. En todo caso, podríamos resolver su tratamiento en la reunión de Comités del próximo martes.

Acordado.

---

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Respecto del proyecto que establece nuevas medidas para el desarrollo de las provincias de Arica y Parinacota se solicitado discutirlo y aprobarlo en general antes del término del Orden del Día, luego de lo cual volverá a Comisión para el estudio de las correspondientes indicaciones.

¿Habría acuerdo en este sentido?

La señora FREI (doña Carmen).- No está el Honorable señor Lagos.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Sí.

El señor BITAR.- Señor Presidente, con el Honorable señor Lagos estuvimos de acuerdo en proponer al Senado que esta iniciativa se tratara hoy, no obstante encontrarse en el primer lugar de la tabla de mañana.

En la Comisión de Economía hubo unanimidad sobre esta materia. Se trata más bien de darle el visto bueno para, en seguida, iniciar su análisis pormenorizado, donde pueden surgir algunas diferencias. En este caso, hemos seguido el procedimiento más rápido, consistente en no discutir en particular en la Comisión, con el objeto de obtener la aprobación general en la Sala y, luego, esperar las indicaciones del Ejecutivo.

El señor FERNÁNDEZ.- Podría aprobarse en general sin debate.

El señor BITAR.- Sí, pero también estoy en condiciones de hacer una brevísima explicación de los contenidos centrales del proyecto.

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Propongo discutirlo en general ahora y, luego de las intervenciones de los Honorables señores Bitar y Lagos, votar la idea de legislar.

Acordado.

### **NUEVOS INCENTIVOS PARA DESARROLLO ECONÓMICO DE PROVINCIAS DE ARICA Y PARINACOTA**

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- Proyecto de ley de la Cámara de Diputados que establece nuevas medidas de desarrollo para las provincias de Arica y Parinacota, con informe de la Comisión de Economía.

**--Los antecedentes sobre el proyecto (2282-03) figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:**

**Proyecto de ley:**

**En segundo trámite, sesión 8ª, en 22 de junio de 1999.**

**Informe de Comisión:**

**Economía, sesión 15ª, en 14 de julio de 1999.**

El señor ZALDÍVAR, don Andrés (Presidente).- En discusión general el proyecto.

Tiene la palabra el Honorable señor Bitar.

El señor BITAR.- Señor Presidente, mi intervención abarcará parte de la discusión de esta iniciativa en la Comisión de Economía, porque hasta el año pasado fui miembro de ella, y luego participé en algunas de las sesiones en que se debatió.

Este proyecto, que ya aprobó la Cámara de Diputados, básicamente incorpora un conjunto de medidas a la Ley Arica, que el Senado aprobó en su oportunidad. Estas mejoras y avances comprenden los siguientes aspectos.

En primer lugar, en el decreto con fuerza de ley N° 15, de Hacienda, que concede créditos para las inversiones medianas y pequeñas, se introduce un conjunto de proposiciones sobre funcionamiento, que discutiremos en particular en el momento que corresponda.

En segundo término, se plantea un mejoramiento del crédito tributario en el sentido de extender el plazo para acogerse a este beneficio que rige, según la ley actual, hasta el año 2000. Además, este crédito tributario se amplía de 20 por ciento a 30 por ciento. Incluso están en discusión algunos puntos adicionales para mejorar este crédito tributario extendiendo más los plazos. Como digo, en la discusión particular analizaremos a fondo estas materias.

Luego, hay un conjunto de medidas relativas al sector industrial, que permiten dotar a Arica de una capacidad adicional en su zona franca industrial, como la de autorizar que las producciones ariqueñas que cumplan los requisitos de cambio de partida arancelaria puedan entrar al resto de Chile con arancel cero.

En seguida, hay un conjunto de indicaciones relativas a la distribución de las sumas percibidas por concepto de pago por la concesión que realiza la ZOFRI -hoy un porcentaje de ellas se destina al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, y otro, para la provincia de Iquique-, de manera que ese porcentaje también se redistribuya entre las provincias de Arica y Parinacota.

Asimismo, se contemplan mejoramientos para la zona franca respecto de lo establecido en la ley vigente en cuanto a reducir el monto a partir del cual se pueden otorgar beneficios en los centros de exportación.

Además, se proponen las llamadas “compras por mandato”. Así, los ariqueños, que por ley ya pueden comprar bienes en la ZOFRI sin pagar IVA ni arancel, también podrán hacerlo directamente en el comercio instalado en Arica, sin tener que ir a Iquique.

Éstos son, en líneas generales, algunos de los nuevos incentivos de este proyecto que potencian el desarrollo de Arica. Reitero: todas estas materias las debatiremos con mayor intensidad durante el segundo informe.

Brevemente quiero destacar que el diagnóstico central es que la Ley Arica constituyó un apoyo importante, pero ha sido absolutamente insuficiente para satisfacer las necesidades estratégicas de esa ciudad y su desarrollo. La extensión de los beneficios -según la ley vigente rigen hasta el año 2000- obedece a que, en virtud de la experiencia acumulada



hasta ahora, el apoyo al turismo, al comercio y a la industria deben ser más potentes, y los incentivos tributarios pueden ayudar en este sentido. Esto va acompañado del llamado “Plan Arica 2”, que también extiende un conjunto de decisiones administrativas a proyectos nuevos; otorga recursos adicionales, como, por ejemplo, para un fondo de inversión; contiene un proyecto agrícola de mil 500 hectáreas en la zona fronteriza, regadas con aguas tratadas provenientes de Arica y que hoy día se botan al mar, y un proyecto de agricultura desértica interesante. Hay, además, otras medidas tomadas con Perú y Bolivia, las cuales han permitido instalar nuevos complejos fronterizos; asimismo, se está llegando a acuerdos para abrir las fronteras las 24 horas del día, y también se ha planteado suscribir un acuerdo de libre comercio con Bolivia, lo que significa un paso importante respecto del Acuerdo de Complementación Económica. Estas medidas no requieren de ley, pero son complementarias de la iniciativa que nos ocupa.

En consecuencia, por los antecedentes que he entregado sucintamente a los señores Senadores, me parece indispensable aprobar en general la iniciativa, a fin de efectuar la discusión particular de las materias antes señaladas y de otras normas solicitadas al Gobierno. Esperamos que el Ejecutivo acceda a enviar indicaciones adicionales que signifiquen avanzar en el sentido correcto.

Se trata de una ciudad estratégica, y el impulsar su desarrollo reviste una importancia tal que el Senado y el Gobierno han destacado como fundamental para el equilibrio de nuestras zonas extremas.

La experiencia que hemos acumulado, entonces, se encuentra en parte plasmada en el proyecto que votaremos en esta ocasión. Por eso, pido a los señores Senadores que lo aprobemos por unanimidad para que luego, en las próximas semanas, se realice la discusión particular.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Lagos.

El señor LAGOS.- Señor Presidente, en mi calidad de representante de la Primera Región, debo expresar la preocupación que me genera el estudio acabado de las modificaciones que se han planteado para la Ley Arica 2.

En los lineamientos que han guiado esta gestión se ha buscado el desarrollo equitativo de las provincias de Arica y Parinacota, como una forma de mitigar la falta de proyectos oportunos en temas tan relevantes como la aparición de la ZOTAC, Zona Franca de Tacna, y las repercusiones que ha tenido en la alicaída economía de la zona que represento. Esto fue denunciado en su oportunidad por el Diputado señor Valcarce. No obstante ello, no se realizaron las acciones oportunas que permitieran a la ciudad ofrecer una respuesta a tal amenaza.

En una segunda oportunidad, se anunció pomposamente la creación de la Ley Arica, ocasión que incluso contó con la asistencia del Presidente de la República, etcétera. Todo esto, sin embargo, en nada cambió la situación que afecta a Arica.

Las diversas medidas adoptadas posteriormente, si bien han sido planteadas con el espíritu que conlleva el promover el crecimiento económico de Arica y Parinacota, se han caracterizado por la lentitud con que han sido tramitadas, y, una vez puestas en práctica, la inoperancia e ineffectividad han sido su común denominador.

No obstante lo anterior, no perdemos la esperanza del resurgimiento económico de nuestra ciudad, basado en el compromiso que el Gobierno y sus representantes contrajeron en más de una oportunidad con la ciudadanía. Por eso hoy más que nunca debemos preocuparnos por la generación de una ley que a título propio, sin necesidad de apoyarse en otros textos legales ni caer en conflictos de interpretación, entregue una respuesta clara, eficiente y rápida a los problemas económicos y sociales que poco a poco han ido invadiendo y socavando los pilares fundamentales de nuestra sociedad en el extremo norte.

Hoy, una vez más, se prepara un nuevo paquete de reformas orientadas a la promoción de las inversiones y el desarrollo económico y social de las provincias. Sin embargo, para los ariqueños es lamentable verificar, mediante el estudio de estas medidas, que nuevamente se quiere entregar un placebo a modo de eficiente mordaza para las justificadas quejas contra el Gobierno y su ineficiencia en cuanto a poner término a la crisis en que se encuentran sumidas Arica y Parinacota. En lugar de gastar tiempo y dinero en estos menesteres, la atención debería centrarse en la creación –si me permiten la analogía- de un tratamiento de “shock” que reactive la economía del extremo norte.

Se debe tener siempre presente que, a pesar de estar tan lejos de la capital, los ariqueños somos tan chilenos como cualquier otro habitante de nuestro país.

Las reformas que mencioné anteriormente consideran cambios en los montos de las inversiones bonificables, establecen procedimientos, fijan reglas, exigen garantías; pero, en lo concreto, no ofrecen nada nuevo para los inversionistas que, se supone, pretenden atraer.

En el caso concreto de la ampliación de los montos bonificables a que hace mención el decreto con fuerza de ley N° 15, en su artículo 2°, inciso primero -que se encuentra en el N° 2 del proyecto, que establece nuevas medidas de desarrollo para las provincias de Arica y Parinacota-, implica en la práctica un efecto totalmente opuesto al que se busca generar con la instauración de esta medida, ya que para las nuevas cifras propuestas y ante supuestos operacionales muy reales para la economía ariqueña, las inversiones que

contempla este artículo resultarán poco viables para cualquier persona que busque invertir en la zona.

A modo de ejemplo, para una inversión que alcance el monto máximo bonificable de 50 mil UF, es decir, 745 millones de pesos, con ventas anuales de 40 mil UF –596 millones de pesos-, con un flujo de caja estimado en 30 por ciento de las ventas –178 millones de pesos-, cifra que se adapta a la realidad de la gran mayoría de las empresas instaladas en la zona, en un plazo de 6 años y con una tasa de costo de capital de 12 por ciento, considerando que dicho costo es la rentabilidad mínima exigida para la viabilidad de una inversión, su tasa interna de retorno resulta ser de 11,53 por ciento, o sea, 0,47 por ciento menos del mínimo exigido por el proyecto. Esto significa que para cualquier inversión que se adapte a las características exigidas por esta iniciativa de ley, por cada 100 millones que se inviertan se recuperará sólo el 96,08 por ciento, acumulando pérdidas de 3,02 por ciento.

A fin de entender en la práctica la trascendencia de este hecho, ha de tenerse presente que cualquier inversión, para ser considerada viable, debe obtener, en el peor de los casos, una tasa interna de retorno similar a la tasa del costo de capital con que se evalúa el proyecto. Al someter esta misma empresa a un estudio del valor actual neto de su inversión, el cual representa la sumatoria de todos sus ingresos presentes y futuros, actualizados a la tasa de costo de capital, arroja un resultado de menos 9 mil 880 millones de pesos. Para que cualquier inversión sea considerada viable, es decir, factible de realizar, el valor actual neto que entregue su estudio debe ser positivo.

Así, mediante la modificación del citado artículo, que probablemente fue realizada con la intención de lograr un apoyo al crecimiento de las provincias que represento, en definitiva se genera un ambiente en el cual ningún empresario, ni local ni extranjero, estaría dispuesto a arriesgar sus capitales, debido a la baja evaluación que tendrá cualquier proyecto que busque obtener los beneficios dispuestos en este proyecto de ley.

En lo relativo a los procedimientos establecidos para la postulación y asignación de los recursos –consignado en el N° 4 del proyecto-, la modificación propuesta, más que agilizar los trámites burocráticos, entraba el proceso de postulación. En efecto, en lugar de entregar las necesarias herramientas de control, fija engorrosos procedimientos y protocolos de operación que en el último de los casos quedan a la discreción del comité resolutivo, factor humano de lógica sospecha al momento de evaluar las decisiones que el comité adopte, pues pueden verse influenciadas por elementos ajenos a los que motivarán la aprobación del proyecto. A la vez, el carácter discrecional de la asignación de la

bonificación permitirá que nuevamente se llegue a una posible politización de una medida que en el fondo debe ser accesible a todos los interesados por igual, sin distinción.

Si la razón principal de la dictación de estas modificaciones tiende a la generación de un beneficio, donde el tema principal son los fondos que aquí se manejan, la reglamentación y normativa destinadas a la regulación del proceso no deberían ser tratadas como parte fundamental de éste, sino que entenderse como un proceso cuyo objetivo final no debe ser desplazado por las tareas requeridas para su logro.

En lo referente al tema de los recursos destinados a la cobertura de los gastos administrativos en que se incurra durante la administración del fondo, mencionado en el N° 6 del proyecto al modificar el inciso final del artículo 9° del DFL N° 15, debo decir lo siguiente. Si la intención supuesta es la asignación de mil millones de pesos, el 5 por ciento de este monto es una cifra excesiva, y es de perogrullo que este dinero sólo servirá para crear más cargos y empleos netamente políticos, los que, como es de conocimiento de todos los presentes, se caracterizan por su ineficiencia en el desempeño de las funciones asignadas.

La aclaración de los conceptos utilizados –lo decimos por experiencia- en la dictación de estas modificaciones (N° 8 del proyecto de ley), es otro de los puntos que ha llamado mi atención. La poca especificación que se hace respecto de algunos instrumentos exigidos como garantías a quienes opten por los beneficios de esta ley, provocará que a la larga se caiga en inconsistencias legales que generarán más de un error de interpretación, entrapando la efectiva aplicación de los beneficios por la demora que estos problemas significarán. Esto lo menciono con relación al tipo de boleta que será exigida como garantía a los postulantes, debido a que existen dos tipos de boletas, de características muy distintas la una de la otra. Deberá reflejarse en esta ley en proyecto cuál de éstas será la solicitada, ya que la diferencia principal entre una y otra radica en la disponibilidad de los fondos comprometidos en dicha garantía. A modo de ejemplo, si la garantía exigida es una boleta de “garantía a la vista”, el postulante deberá disponer de la cantidad de dinero que se especifique en la boleta propiamente tal, al momento de solicitar el beneficio. Es una situación paradójica si consideramos que se pretende fomentar y facilitar la inversión. Por otra parte, si la boleta exigida es de pago diferido, la factibilidad de acceder a una garantía de este tipo es mucho mayor para cualquier empresario, por lo que, por lógica deducción, debería ser una boleta de garantía de pago diferido, específicamente la boleta bancaria de garantía exigida por esta ley.

Otros temas importantes pasan desde la aplicación en conjunto de las modificaciones hasta temas específicos en el articulado de la ley. En el caso puntual de la modificación del DFL N° 341, al que se agrega un artículo 28 (mencionado en el número 1

del artículo 2° del proyecto en debate), se habla del concepto “transformación irreversible”, sin aclarar ni definir en ningún punto del articulado el significado de tal concepto, ya que si se estipula que algo tan subjetivo como la individualidad de las materias primas es lo que permite su catalogación, lo indispensable para la efectividad de este artículo es la conceptualización de qué es lo que define dicha individualidad.

En cuanto al turismo, la creación de casinos en todos los hoteles de cuatro estrellas presentes y futuros que se construyan en la ciudad debería ser un tema fundamental dentro de las medidas que se proponen para el desarrollo de Arica. Esta disposición fue anunciada por el Ministro, pero no se contempló en la formulación del presente proyecto de ley. Y los habitantes de Arica aún no tienen una respuesta clara respecto de cuáles fueron los motivos que generaron el cambio en la actitud del Gobierno acerca del tema. Sin embargo, éste constituyó uno de los principales parafernáticos anuncios efectuados por la autoridad.

Lo mencionado anteriormente, sumado a la flexibilización de las normas que permitan la apertura de los mercados financieros de la zona, y a la prometida ampliación de facultades del gobernador provincial, a fin de darle mayor autonomía respecto de las decisiones vitales para la zona, harán posible el desarrollo de una economía con fuertes bases, la que no dependerá de factores externos ni será tan vulnerable a los cambios del mercado. Ésta es la gran debilidad de Arica, y es lo que debe cambiarse. No podemos pretender que una ciudad surja mientras depende de quienes la rodean para poder decidir su futuro.

Finalmente, quiero referirme a la corporación de derecho privado que se pretende crear a excusa de organismo promotor del desarrollo de las provincias de Arica y Parinacota. El desarrollo de esta zona no puede basarse en la creencia de que los privados invertirán fondos para financiar proyectos sólo a título de la mentada corporación. Esto mismo puede canalizarse actualmente por intermedio de la Intendencia y la Municipalidad. ¡Cómo puede pretenderse que un organismo que no tiene claras ni sus funciones ni sus objetivos, mucho menos su financiamiento, ayudará de alguna manera al resurgimiento de su economía!

El señor RÍOS (Vicepresidente).- ¿Me permite, señor Senador?

Debo advertir que la hora del Orden del Día ya terminó. Si existe o no la intención de votar hoy en general el proyecto,...

El señor BITAR.- Entiendo que ya se adoptó una decisión en ese sentido, señor Presidente.

La señora MATTHEI.- Señor Presidente, debo manifestar que molesta bastante el desorden que ha existido en el tratamiento de los proyectos. Estábamos abocados al estudio

de una reforma constitucional, la que se dejó para la próxima semana. Yo solicité usar de la palabra al respecto. No sé si estoy inscrita o no.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Lo está, señora Senadora.

La señora MATTHEI.- También pedí intervenir sobre esta materia. ¿Por qué no abordamos las cosas con un poco más de orden? Pensaba que este punto lo íbamos a tratar mañana, incluso mi discurso lo tenía arriba en mi oficina, y no pude ir a buscarlo. ¿Por qué no tratamos de ceñirnos en el futuro a las prioridades fijadas por los Comités, y que nos han sido comunicadas oportunamente? En realidad, molesta el hecho de que a cada momento estemos adelantando votaciones, que proyectos que estaban en el número 5 de la tabla se pasen al 3, etcétera. Esta manera de trabajar impide una adecuada preparación de nuestras intervenciones.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Entiendo y acojo absolutamente la inquietud planteada por Su Señoría, y en este sentido propongo prorrogar la hora hasta las 19:30 para permitir que emitan sus observaciones los Senadores inscritos –aparte el Honorable señor Lagos, lo están la Senadora señora Matthei, y los Senadores Fernández, Ruiz y Zaldívar-, y eventualmente proceder a la votación.

El señor VIERA-GALLO.- Hay una Comisión Mixta a las 19, señor Presidente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En ese caso, terminaríamos el debate a esa hora. Acordado.

El señor PIZARRO.- ¿Vamos también a votar?

El señor RÍOS (Vicepresidente).- No, Su Señoría, porque no es posible que intervengan todos los señores Senadores que se encuentran inscritos para usar de la palabra.

Puede continuar el Honorable señor Lagos.

El señor LAGOS.- Si la ineficacia de las medidas mencionadas anteriormente ha sido probada con el transcurso del tiempo, ¿por qué se crean instancias que ahora sólo contribuyen a la ralentización del proyecto?

No podemos quedarnos con los brazos cruzados a la espera de que un milagro salve a las provincias de Arica y Parinacota. Si la situación actual en que se encuentran es culpa de la falta de visión de quienes evaluaron y aprobaron los anteriores proyectos, es obligación de todos y cada uno de los presentes el corregir los errores del pasado y entregar al fin herramientas adecuadas para que el extremo norte resurja y se desarrolle en el corto plazo.

En definitiva, creo que queda en evidencia la necesaria reaplicación de un estudio más acabado de las medidas, que permita la generación de procesos de reingeniería en pos de la eficiencia, el crecimiento económico y todos aquellos valores que deben mantenerse

ajenos a las ambiciones personales y el afán partidista de algunos. Si no existe la real voluntad política de todos los sectores para el logro en el corto plazo de los planes trazados para la zona que represento, dentro de muy poco no quedará ahí nadie que pueda poner en práctica las ideas que luego se generen.

Por eso, junto con el Honorable señor Bitar hablamos con el Presidente de la Comisión para viajar a dicha zona, porque en la actualidad este proyecto no asegura su desarrollo, y es nuestra intención escuchar, por última vez, las voces de sectores muy importantes de nuestra Región y que, por razones económicas, no han podido llegar hasta el Congreso Nacional.

He dicho.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Matthei.

La señora MATTHEI.- Señor Presidente, lo primero que quiero decir respecto del proyecto es que, en realidad, no satisface a nadie. Tanto los problemas de la Primera como los de la Undécima y Duodécima Regiones son verdaderamente gravísimos. Las zonas extremas de de nuestro país se encuentran en muy malas condiciones. Cualquier persona que visite Arica se dará cuenta de que es una ciudad prácticamente muerta.

Hace algún tiempo visité la cárcel de mujeres de Arica, y allí encontré a abuelas de 75 años de edad condenadas a cinco años, inexcusables, por tráfico de drogas. Una de ellas se puso a llorar, diciéndome que había delinquido por cuanto tenía que alimentar a su nieta. Ese recinto carcelario se encuentra repleto de reclusas que han incurrido en el mismo delito. Y muchas veces caen en este tipo de acciones, porque no tienen otra forma de procurar alimento para su familia.

Nos enteramos -diría- con sorpresa y molestia cómo opera el artículo 1° del DFL 15. Éste establece que los proyectos de inversión y de reinversión se bonificarán hasta en 20 por ciento.

¿Qué sucede en la actualidad? En el Presupuesto de la Nación cada año se destinan muy pocos recursos para esas bonificaciones. Entonces, la cantidad de proyectos por los que se solicita el 20 por ciento de bonificación es mucho mayor que el dinero disponible. Y para que el beneficio alcance a cada uno se “sugiere” a los inversionistas que lo solicitan que pidan el 8 ó 6 por ciento. Y los inversionistas postulan a ese menor porcentaje, pues piensan que peor es nada. Pero en verdad ellos habían calculado la rentabilidad del proyecto con el 20 por ciento de bonificación. Por lo tanto, se dan cuenta de que un proyecto que era atractivo o rentable con el 20 por ciento de bonificación, con el 8 ó 6 por ciento ya no lo es, y sencillamente no lo llevan a cabo. Según lo señaló el Ejecutivo, a pesar de que son muy pocos los recursos que se dan por este concepto, hoy en día se advierte

que a fin de año el dinero sobra. Porque, como se les sugiere a los inversionistas que por favor pidan montos inferiores al 20 por ciento de bonificación, a objeto de que los pocos recursos de que se dispone alcancen, así lo hacen, pero después se percatan de que ya el proyecto no es rentable, y como no lo realizan, finalmente la plata sobra.

Señor Presidente, no se requiere un proyecto de ley para solucionar este problema. Habría bastado un remate o un proceso de licitación una vez al año, donde se hubiese dado a todo el mundo el 20 ó 15 por ciento de bonificación, porque la ley lo permite. Así se habría ordenado todo para que, por lo menos, algunos proyectos obtuvieran el porcentaje de bonificación que sirva en regiones en que, por su clima y por su condición de extrema lejanía respecto de los centros de consumo y de producción, tienen costos mucho más altos. ¡Para qué hablar del precio de la electricidad y del agua, que en Arica es realmente prohibitivo!

¿Qué hace ahora el Ejecutivo? Para que los proyectos efectivamente se realicen - según señala-, se exigirá una boleta de garantía bancaria. Si los proyectos no se llevan a cabo, no es porque los empresarios no los quisieran realizar, sino porque en vez del 20 por ciento de bonificación, finalmente obtienen 6 por ciento. Y el sistema se va encareciendo. Entonces, ¡pongamos ahora boleta de garantía bancaria para que hagan el proyecto!

En lo referente a los costos de inversión y reinversión, el Ejecutivo propone en el proyecto establecer tres tipos de bonificación: de 10, 15 y 20 por ciento. ¿Quién va a determinar el porcentaje final? Una comisión regional que anualmente, sesenta días antes de que se presenten los proyectos, decidirá cuáles son las pautas por las cuales se van a ponderar.

Señor Presidente, los proyectos de inversión no se hacen con 60 días de anticipación. Maduran en muchos más tiempo, y el inversionista no puede quedar sujeto a que sesenta días antes le cambien las reglas del juego; tampoco a que -a pesar de que con un proyecto se postulaba al 15 por ciento de bonificación- esa comisión decida que el proyecto sea considerado más bien en la categoría de 10 por ciento del beneficio. Porque nuevamente tendremos proyectos que no se lleven a cabo.

Entonces, en primer lugar, a mi juicio, aquí ha habido poca claridad en las reglas del juego, lo cual finalmente ha hecho que todo el sistema de bonificaciones no haya funcionado, pese a que supuestamente es para incentivar las inversiones en donde realmente se necesitan con urgencia. Y el proyecto que ahora discutimos, tampoco va a funcionar en la forma como está.

Creo que debiéramos tener una sola cifra. Puede ser 10, 15 ó 20 por ciento; pero no puede estarse a que una comisión sesenta días antes de que se presenten los proyectos



decida si otorga 10, 15 ó 20 por ciento del beneficio. Eso es poco serio y no mantiene las reglas del juego en el largo plazo, que es lo que necesita la gente para saber a qué está postulando. Lo contrario es absolutamente inaceptable.

No puedo dejar de mencionar lo relativo a Iquique y Arica.

La gente todavía llora en Arica por la Junta de Adelanto. Esa ciudad se vino abajo, desaparecieron las industrias del nailon y de los televisores. Parece que se mantiene la General Motors. Pero ahora nos damos cuenta de que con el proyecto en debate esta última no podrá seguir en Arica, porque gran parte de sus exportaciones van al MERCOSUR. Y resulta que de éste quedan expresamente excluidos todas las manufacturas y el comercio de zonas francas. Por lo tanto, para seguir exportando al MERCOSUR, deberá irse de Arica, porque será peor para ella quedarse en esa ciudad que si se instalara en Santiago, por ejemplo, ya que tendrá que pagar el arancel completo como si viniera de un tercer país, en vez de pagar el derecho correspondiente de cualquier otro producto chileno no elaborado en zona franca.

Por consiguiente, la única industria que va quedando en Arica muere con esto.

Para qué hablar de lo que ocurre en Iquique. Está claro que esta ciudad logró un gran desarrollo con la zona franca. En la Zofri deben considerarse dos aspectos distintos: uno netamente comercial, conforme al que importa productos y los exporta a otros países y también al resto de Chile. Pero eso va a ir disminuyendo muy fuertemente. Porque el negocio era muy atractivo cuando la tasa arancelaria promedio en Chile era de 15 ó 20 por ciento. En cambio, ahora llegaremos luego al 6 por ciento. Y con este porcentaje la Zofri deja de ser atractiva. Y a lo mejor en algún minuto se alcanzará una tasa de 3 por ciento o de cero. Por lo tanto, todo lo que significaba no pagar impuesto de importación deja de ser el beneficio que era.

Por otro lado, existe en Iquique una zona de producción industrial, que esta reducida al sector geográfico de la Zofri. Pero resulta que ésta hoy en día es una empresa inmobiliaria privada. Gana mucho dinero, arrendando los sitios de que dispone en precios muy altos. Sólo aquéllos gozan del beneficio de la zona franca. Si alguien se instala fuera, no lo obtiene. Entonces, cabría preguntar si todo el beneficio tributario que se otorga se lo llevan realmente los productores industriales. No, señor Presidente. Lo aprovechan los dueños de la Zofri, empresa privada, que cobra altos arriendos. En el fondo, extrae los beneficios a los productores industriales por concepto de arriendo.

Si estos señores han logrado sobrevivir durante todos estos años, ahora tendrán que competir con las mismas empresas que se podrán instalar en cualquier parte en Arica, no sólo en un recinto cerrado y sin pagar arriendos enormes.

En consecuencia, considero que éste es un proyecto muy mal hecho y poco pensado. Debemos tomar en serio el desarrollo de las regiones, y no seguir sencillamente presentado “proyectitos” que, junto con generar expectativas e ilusiones, lo único que hacen es provocar, una vez más, un tremendo desencanto cuando la gente se da cuenta a los dos o tres años de vigencia que no sirven para nada.

Tengo dudas sobre cómo pronunciarme. A veces pienso votar favorablemente, porque la iniciativa es mejor que nada; en otro momento, creo que llegó la hora de hacerlo en contra y pedir al Gobierno que presente un proyecto serio, que contribuya a un desarrollo más orgánico de las regiones. Sencillamente tal vez será conveniente no apoyarlo, ya que sabemos que no va a dar ningún fruto y no va a significar nada. Por último, llego a pensar en la posibilidad de abstenerme, porque, en realidad, esto da lo mismo.

Mi reclamo apunta a que inclusive en la Cuarta Región -que represento-, pese a estar más cercana a Santiago, se nota la tremenda desesperanza de la gente, la falta de inversión y de oportunidades, la carencia de buenos colegios y universidades, la no existencia de especialistas en salud y, en fin, la falta de todo. ¿Cómo será en la Undécima o en la Duodécima Regiones, las cuales, además, están separadas del centro del país por distancias enormes, con un alto costo en el transporte y un clima terrible? Otro tanto vale para Arica, donde sus habitantes sienten como que viven en otro país.

Reclamé mi derecho a intervenir, porque mi intención era decir que realmente estamos cansados de malos proyectos. Ha llegado el momento de que el Senado empiece a discutir con seriedad sobre cómo lograr...

El señor ZURITA.- ¿Me concede una interrupción, señora Senadora?

La señora MATTHEI.- Con todo gusto, con la venia de la Mesa.

El señor ZURITA.- Escuché lamentarse a la señora Senadora por lo que pasa en las regiones extremas, donde falta de todo. ¡Si eso lo resolvió el Presidente Barros Luco! Cuando le reclamó un gobernador diciéndole: “Presidente, aquí no hay nada de nada”, le mandó un telegrama respondiéndole: “Véngase a Santiago; aquí hay de todo”.

Muchas gracias por la interrupción, señora Senadora.

La señora MATTHEI.- Ése ha sido el criterio imperante en Chile: “Véngase a Santiago; aquí hay de todo”. Y, efectivamente, es una de las razones por las cuales algunos Senadores y candidatos están pidiendo vacaciones más largas, porque incluso para consultar al dentista deben venir a Santiago; para qué hablar del oftalmólogo.

Entonces, deseo formular un reclamo muy fuerte. Creo que ha llegado la hora de que el Senado se preocupe seriamente de alcanzar un desarrollo sostenido y armónico del país. Pero también quiero dejar consignado (todavía no sé cómo voy a votar; creo que me

abstendré) que este proyecto no va a lograr nada de nada y que no representa más que otra aspirina para la gente que vive realmente desesperada en las regiones extremas.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Fernández.

El señor FERNÁNDEZ.- Señor Presidente, comparto las apreciaciones de la Senadora señora Matthei, en el sentido de que se trata de una iniciativa que muy poco aportará al desarrollo de las provincias de Arica y Parinacota, pese a las nuevas medidas que establece, las mismas que restringen y perjudican a la Duodécima Región, la que ni siquiera es considerada en el mensaje ni en parte alguna del proyecto.

Es así como, al pasar, simplemente se consignan normas relacionadas con el DFL 15, las cuales, a nuestro juicio, limitan y perjudican aún más a la Undécima y Duodécima Regiones, que se hallan extraordinariamente deprimidas, con niveles de cesantía muy altos, los que, desafortunadamente, pueden incrementarse en los próximos meses. Allí se requieren estímulos para que las personas puedan invertir, por todas las razones esgrimidas en numerosas oportunidades, como la distancia a que se encuentran, la lejanía del centro del país, el clima y las dificultades que conlleva establecer industrias o actividades comerciales en esas regiones.

No obstante, estamos en presencia de un instrumento que –reitero- restringe lo existente, y que es insuficiente. El referido cuerpo legal tiene por objeto bonificar inversiones. El monto que anualmente se destina a tal fin es muy reducido, y lo será aún más, de acuerdo con declaraciones recientes de autoridades de Gobierno, en cuanto a que los recursos para esas regiones disminuirán en 300 millones. De tal suerte que su situación es realmente dramática, y no sólo por razones de orden social o económico, sino también geopolíticas, lo que es necesario resaltar. Considero que debe haber estímulos para que la gente se instale en esas zonas y no emigre a Santiago o al centro del país, y para no hacer realidad lo que muchas veces se dice en Magallanes: que Chile limita al sur con Puerto Montt.

Estamos muy preocupados por la situación de la Duodécima Región. A nuestro juicio, el proyecto en nada la favorece, sino que, al contrario, la perjudica, al restringir los beneficios existentes, que son todavía insuficientes. Por ejemplo, respecto del DFL 15, se modifican los montos de los proyectos y el tamaño de las empresa; vale decir, se pretende restringir a algunas la posibilidad de acceder a la bonificación, estableciéndose la escala a que se referían otros señores Senadores anteriormente, de 10, 15 y 20 por ciento. Además, se solicita una boleta de garantía para ciertos proyectos, en circunstancias de que el beneficio se paga una vez finalizadas las obras. ¿Y qué sentido tiene dicha garantía? Simplemente encarecer los proyectos, porque no se adelantará un centavo antes de que la obra esté

completamente terminada. Se nos ha dicho que el sentido de tal exigencia es obligar a la persona a llevar a cabo el proyecto. Creemos que se trata sólo de un mayor gasto que restringirá aún más la posibilidad de materializarlo.

Por otra parte, en la actualidad son los intendentes los que, asesorados por un pequeño comité, determinan los recursos. Creemos que hasta ahora han actuado adecuadamente dentro del magro presupuesto de que disponen; pero no es necesario crear un nuevo comité para resolver en materia de inversiones, pues en lugar de dar más recursos, se generará mayor burocracia. Pero no es sólo eso: el comité dispondrá para gastos de administración de 5 por ciento de los fondos; es decir, en vez de mayores recursos, habrá más desembolsos y burocracia. Además, en días recientes se ha dicho que será rebajado el monto que se destina a bonificaciones para la Duodécima Región consignado en el DFL 15.

Entonces, nos encontramos ante una situación realmente irrisoria: un proyecto mediante el cual se pretende beneficiar a las provincias de Arica y Parinacota –ojalá sirva; desafortunadamente, ello no va a ocurrir- y de rebote, sin consultar a las autoridades de nuestra región -sólo fueron oídas luego de la invitación que les cursara la Comisión-, simplemente se rebajan, restringen o limitan los beneficios. Creemos que la Región de Magallanes requiere de nuevos estímulos y de mayores recursos para que pueda salir de la crisis en que se encuentra -de data anterior a la que afecta al resto del país-, pero sin imponerle mayores restricciones, limitaciones, burocracia y más gasto.

Por tales razones, en la Comisión me abstuve de votar. No obstante, presentaré indicaciones tendientes a corregir los defectos que se han señalado respecto de Magallanes, con el objeto de que exista la posibilidad de que el Ejecutivo recapacite frente a tal situación.

El señor BITAR.- ¿Me concede una interrupción, señor Senador?

El señor FERNÁNDEZ.- Termino en seguida.

En caso de persistirse en esta normativa o de que no se aprueben las indicaciones que formularé, votaré en contra del proyecto tal cual está presentado. Pero, por ahora, en la votación en general me abstendré.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- El Senador señor Bitar le solicita una interrupción, señor Senador.

El señor FERNÁNDEZ.- Por supuesto.

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

El señor BITAR.- Señor Presidente, lamento que no se me haya concedido antes la interrupción, pues no quería entrar en polémica. Al contrario, deseo señalar que las observaciones hechas por los dos últimos señores Senadores fueron hechas por mí -como les consta a ellos- en la Comisión de Economía.

No corresponde establecer una diferencia de bonificación de 10, 15 y 20 por ciento, primero, porque esto queda en manos de una decisión arbitraria, la que se puede prestar para otro tipo de hechos, no felices, y segundo, porque debiera disponerse de los fondos necesarios para compensar sólo con el 20 por ciento y así, de una vez por todas, alimentar alguno de los proyectos que puedan resultar.

Coincido, por tanto, con ese punto de vista y creo que debemos aunar esfuerzos con el propósito de que el Ejecutivo modifique, mediante indicaciones, el DFL N° 15 y otras normas, ya que lo que está en vigor es insuficiente. Podemos mejorarlo; mientras tanto, algo ayuda la iniciativa en el camino que estamos trazando.

Gracias, señor Presidente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Recupera el uso de la palabra el Honorable señor Fernández.

El señor FERNÁNDEZ.- He terminado, señor Presidente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Senador señor Ruiz De Giorgio, quedan cuatro minutos para el término del Orden del Día. ¿Desea exponer ahora o en el primer lugar de la próxima sesión en que tratemos el proyecto?

El señor RUIZ (don José).- Prefiero intervenir ahora, señor Presidente. Me basta y sobra con cuatro minutos.

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

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, estimo que lo que está pasando con la iniciativa tiene que ver con la mentalidad de desarrollo que tenemos los chilenos desde hace mucho tiempo.

Hemos considerado al país como algo homogéneo. Se legisla sobre él como si fuera un todo uniforme. Aplicamos la ley en el mercado, creyendo que bastan pequeños estímulos para que los inversionistas empiecen a montar industrias, en circunstancias de que el problema es que el modelo de desarrollo que vive el país no sirve.

Se trata de un modelo concentrador, que tiene dos elementos fundamentales: primero, la estructura político-administrativa del país con un gran poder en la Capital. En Santiago está el poder económico, el político y el militar. Allí se decide todo. Y, segundo, la existencia, dentro del modelo económico, de una tendencia a la concentración, por una razón muy lógica: la competencia implica que el más grande trate de comerse al más chico.

Las regiones extremas del país no funcionan de acuerdo a las leyes del mercado. Lo he dicho muchas veces. Supongamos, por ejemplo, que en Magallanes alguien quisiera construir una carretera, pavimentarla y entregarla en concesión. Buscaría un concesionario que se hiciera cargo de la obra y le preguntaría cuánto tendrá que cobrar por vehículo que

pase y en cuántos años recuperará su inversión. Se comprobaría, entonces, que no es posible entregar concesiones en Magallanes. Pasamos más de quince años discutiendo si el puerto que se iba a construir en esa Región lo harían los privados o el Estado. ¡Quince años! Al final, lo hizo este último; pero fue un puerto muy pequeño, porque, según se dice ahora, el Estado no puede invertir, y debe hacerlo el sector privado. Pero todos sabemos que ningún empresario desea realizar inversiones en un lugar donde, primero, debe haber infraestructura, y después, ella debe ser desarrollada.

Si el Estado no invierte, ¿qué interés va a tener en hacerlo un privado?

En consecuencia, señor Presidente, la discusión de la iniciativa se ha basado en un modelo de desarrollo económico que no le sirve a Chile. Ni siquiera le sirve a los santiaguinos, pues, por la propia concentración referida, tienen una pésima calidad de vida.

Entonces, ¿hasta qué punto hemos llegado? ¿Estamos o no dispuestos a modificar el actual modelo de desarrollo? ¿Permitiremos que el Estado intervenga en la economía? A mi juicio, debe regularla y orientarla. Ella no puede quedar libre, pues es el Estado quien debe garantizar el bien común. Y cuando hablo del Estado, por favor, no pensemos en el Gobierno.

Por lo dicho, el proyecto tiene todas las falencias que se plantean. Se hizo el “Arica I” y, después, el “Arica II”, porque cuesta sacarle plata al Ministerio Hacienda, quien la entrega a gotitas.

Respecto al DFL N° 15, lo que debió hacerse fue renovarlo bajo las mismas condiciones por 10 años. Eso era todo.

En el extremo sur, la “Ley Navarino”, aplicada a Tierra del Fuego y la Antártica Chilena, tendrá vigencia hasta el año 2035. Y el DFL N° 15, tal como viene en la iniciativa, regirá hasta el 2005, pudiendo extenderse, posiblemente, un par de años más, dependiendo de la voluntad del Ejecutivo. Y paralelamente a eso tenemos el Plan Austral –recién lo acabamos de aprobar-, que tiene vigencia hasta el año 2008.

Si en la zona tenemos un problema comprobado de atraso económico que requiere el auxilio del Estado, a mi entender dicho auxilio debería estar incluido en forma permanente en los planes hasta que la situación de emergencia sea superada.

El señor DÍEZ.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

El señor RUIZ.- Dispongo de 4 minutos, Su Señoría.

El señor DÍEZ.- Necesito medio minuto. Sólo quiero pedir autorización al Senado para que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia pueda sesionar conjuntamente con la Sala, ya que se encuentra citada a las 19.

El señor RUIZ.- No tengo inconveniente.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Si le parece a la Sala, se accedería a lo solicitado.

Acordado.

Continúa con la palabra el Honorable señor Ruiz.

El señor RUIZ.- Señor Presidente, termino señalando que, desgraciadamente, estos proyectos, como tantos otros que hemos discutido en el Parlamento, no solucionarán los problemas ni de Arica ni de Parinacota ni de Magallanes.

Sin embargo, como no tenemos iniciativa sobre la materia, voy a votar a favor de la iniciativa en debate de todas maneras, porque aun cuando no es lo que quisiera, por lo menos representa un avance.

Por lo tanto, anuncio desde ya mi voto favorable, pero sin perjuicio de que presentaré indicaciones encaminadas a mejorar el proyecto.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Han quedado inscritos para intervenir mañana cuando continúe la discusión de este proyecto los Senadores señores Zaldívar (don Adolfo) y Horvath.

Terminado el Orden del Día.

## VIII. INCIDENTES

### PETICIONES DE OFICIOS

El señor Lagos (Secretario).- Han llegado a la Mesa diversas peticiones de oficios.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Se les dará curso en la forma reglamentaria.

---

#### **--Los oficios cuyo envío se anuncia son los siguientes:**

Del señor FERNÁNDEZ:

Al señor Subsecretario de Pesca, sobre VEDA DE ERIZO EN DUODÉCIMA REGIÓN.

De la señora FREI:

A los señores Ministros de Economía, de Planificación y Cooperación, de Obras Públicas y de Agricultura, y al señor Director Nacional de Obras Hidráulicas, acerca de FINANCIAMIENTO DE PROYECTO DE DISEÑO DE CONSTRUCCIÓN DE

EMBALSE COYIL EN SAN PEDRO DE ATACAMA (SEGUNDA REGIÓN), y al señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, relativo a APROBACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO EN LOCALIDADES DE MARÍA ELENA Y QUILLAGUA (SEGUNDA REGIÓN).

Del señor HAMILTON:

Al señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, referente a SITUACIÓN JURÍDICA DE COMITÉ DE FERROVIARIOS JUBILADOS POR ACCIDENTES EN ACTOS DE SERVICIO.

Del señor HORVATH:

A los señores Ministro del Interior y General Director de Carabineros, sobre VIOLENTA REPRESIÓN DE PROTESTA DE PESCADORES ARTESANALES EN ANTOFAGASTA (SEGUNDA REGIÓN); a los señores Ministro de Planificación y Cooperación y Director Nacional del FOSIS, en relación a PROGRAMAS DE 3ª EDAD EN REGIÓN DE AISÉN; al señor Ministro de Obras Públicas, respecto de ENVÍO DE MÁQUINA BULLDOZER PARA ENCAUZAMIENTO DE RÍO AVILÉS (UNDÉCIMA REGIÓN), y al señor Ministro de Vivienda y Urbanismo, referente a PROGRAMAS DE DRENAJE DE AGUAS LLUVIAS EN REGIÓN DE AISÉN.

Del señor MATTA:

Al señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, en cuanto a CONTRATACIÓN MUNICIPAL DE OBREROS EN PROVINCIAS DE LINARES Y CAUQUENES (SÉPTIMA REGIÓN); al señor Ministro de Obras Públicas, referente a REPARACIÓN DE PUENTE SOBRE ESTERO QUILIPÍN (SÉPTIMA REGIÓN); al señor Ministro de Obras Públicas, sobre ARREGLO DE CAMINO EN COMUNA DE CAUQUENES (SÉPTIMA REGIÓN); a la señorita Intendente de la Región del Maule, relativo a PROYECTO DE SUMINISTRO ELÉCTRICO DEL SECTOR ILOCHEGUA EN COMUNA DE CAUQUENES (SÉPTIMA REGIÓN); a la señorita Secretaria Regional Ministerial de Educación de la Región del Maule, respecto de ENTREGA DE LABORATORIOS DE CIENCIAS NATURALES EN ESCUELAS “SAN AMBROSIO” Y “LOS HÉROES” DE COMUNA DE CHANCO; MAL ESTADO DE SERVICIOS HIGIÉNICOS EN ESCUELA “LOS HÉROES” DE COMUNA DE CHANCO; AMPLIACIÓN DE SALAS DE CLASES DE ESCUELA RURAL DE PIGUCHEN EN COMUNA DE RETIRO, Y DETERIORO DE INSTALACIONES DE ESCUELA DE MANTUL EN COMUNA DE RETIRO (SÉPTIMA REGIÓN).

Del señor MORENO:



A los señores Presidente de la República y Vicepresidente Ejecutivo de CODELCO, tocante a DESARROLLO DE COMPLEJO HIDROELÉCTRICO ALTO CACHAPOAL (SEXTA REGIÓN).

Del señor OMINAMI:

Al señor Ministro de Obras Públicas, acerca de COBRO DE INSTALACIÓN Y HABILITACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO (QUINTA REGIÓN).

Del señor STANGE:

Al señor Ministro del Interior, relativo a RECURSOS PARA 5ª COMPAÑÍA DE BOMBEROS DE PUERTO MONTT (DÉCIMA REGIÓN), y a los señores Ministros del Interior, de Defensa Nacional y de Justicia, y al señor General Director de Carabineros de Chile, sobre CONSTRUCCIÓN DE CÁRCELES A CARGO DE GENDARMERÍA PARA ISLA DE PASCUA, CALBUCO Y ACHAO.

---

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En Incidentes, el primer turno corresponde al Comité Mixto, el que no hará uso de la palabra. El Comité Demócrata Cristiano tampoco intervendrá.

En el tiempo del Comité Unión Demócrata Independiente e Independientes, ofrezco la palabra al Honorable señor Horvath.

### **VIOLENTA REPRESIÓN A PROTESTA DE PESCADORES ARTESANALES EN ANTOFAGASTA. OFICIOS**

El señor HORVATH.- Señor Presidente, en primer lugar, me referiré a una noticia bastante dramática ocurrida hace poco tiempo en la zona norte del país (Antofagasta) ante una protesta de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile y de la Federación de Pescadores Artesanales de Antofagasta.

Dichas organizaciones, por razones bien objetivas, han señalado sus discrepancias con el proyecto que crea de un régimen especial de pesca, estableciendo cuotas individuales transferibles, y que pretende entregar al patrimonio de las empresas industriales el dominio de los peces de nuestro mar.

Podrán existir argumentos a favor o en contra de la iniciativa, pero se trata de una entidad (la Confederación) que se ha caracterizado por realizar un trabajo muy concienzudo

-no sólo a nivel nacional, sino también a nivel internacional- reuniendo antecedentes relativos a los resultados obtenidos luego de la aplicación del referido régimen especial de pesca. Esos antecedentes los han hecho llegar al Congreso, a la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura, siempre en un marco de absoluto respeto.

Por eso, creemos que la manera violenta en que fue reprimida esta manifestación, en que fue atacado el Presidente de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales, don Humberto Mella –presenciamos esto directamente, y además está el testimonio de los medios de comunicación referente a cuando el hombre es agredido, apaleado por carabineros e, incluso, pateado en el suelo-, amerita una investigación para conocer quien dio la instrucción para que se actuara de esa forma. Sabemos por la propia fuente que Carabineros pidió excusas por lo sucedido. Además, cabe hacer presente que el citado dirigente nunca antes había tenido un roce con la institución policial. Igual cosa sucedió con la Armada de Chile. Por lo tanto, allí habría otro antecedente que también se debería investigar.

Por eso, solicito oficiar a la Dirección General de Carabineros de Chile y, también, al Ministerio del Interior –que seguramente dio la orden para reprimir la manifestación- para que informen al Congreso sobre el particular.

Por otro lado, esto prueba los intereses encontrados que existen respecto de la referida normativa. Puede haber elementos a favor o en contra de ella, pero cuando hay un interés económico tan fuerte, sobre todo respecto de un recurso en el cual Chile, por su condición marítima, juega un rol preponderante, esas posiciones encontradas llevan a la destrucción de las organizaciones, como ocurre en este caso al interior de las federaciones, y a una situación límite, que demuestra que en nuestro país no hay una política sana relativa a los recursos naturales. Y esto, por cierto, puede llevar a indicadores de corrupción bastante grandes.

El señor CANTERO.- Señor Presidente, adhiero a la petición de oficios hecha por el Senador señor Horvath.

**--Se anuncia el envío de los oficios solicitados por el Senador señor Horvath, conforme al Reglamento, con la adhesión del Honorable señor Cantero.**

#### **PREVENCIÓN DE DAÑOS POR CRECIDAS FLUVIALES EN ZONA AUSTRAL. OFICIOS**

El señor HORVATH.- Señor Presidente, no me caracterizo por hacer pronósticos agoreros. Pero, si uno revisa la condición climática en nuestra zona austral, observa que han existido crecientes asociadas a lluvias y deshielos bastante fuertes. La mayor de las que se

tiene recuerdo en la zona, se remonta a 1966, ocasión en que prácticamente la región entera quedó bajo agua.

Más tarde, en 1977, sucedió algo similar. Hubo gran cantidad de puentes y caminos destruidos, y ciudades bajo agua, en la Región de Aisén, en Palena y, en alguna medida también, en Magallanes.

En 1988 ocurre otro tanto. Sin embargo, gracias a los procesos de forestación natural y, en parte, a la crisis ganadera, y gracias, asimismo, a obras de defensas fluviales, mediante proyectos hechos con algún grado mayor de antecedentes respecto de las condiciones hidrológicas, los daños han sido, de alguna forma, menores. No obstante, se puede apreciar un ciclo de más o menos 11 años en este sentido. Por lo tanto, 1999 no estaría al margen de este fenómeno. De hecho, en la semana regional parlamentaria pudimos ver gran cantidad de viviendas bajo agua y ríos crecidos en forma bastante grande, acercándose ya a períodos extraordinarios. En consecuencia, se están dando algunas condiciones que podrían ameritar la renovación de un ciclo como el que señalo, el cual tendría alguna incidencia con los ciclos solares, por los 11 años.

Por estas razones, solicito que se oficie en mi nombre a la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al Ministerio de Obras Públicas, al Ministro del Interior y, por consiguiente, al Intendente y al Gobierno Regional, para conocer qué planes y prevenciones se tienen respecto de fenómenos de esta naturaleza, particularmente en la Región de Aisén y, por extensión, en las vecinas Regiones Décima y Duodécima.

Gracias.

**--Se anuncia el envío de los oficios solicitados, en nombre del Honorable señor Horvath, de conformidad con el Reglamento.**

El señor RÍOS (Vicepresidente).- En el tiempo restante del Comité Unión Demócrata Independiente e Independientes, tiene la palabra el Honorable señor Stange.

### **SEGURIDAD PÚBLICA Y FUNCIÓN POLICIAL. OFICIOS**

El señor STANGE.- Señor Presidente, la Constitución Política de la República estatuye claramente en su artículo 1° que es deber del Estado resguardar la seguridad nacional y dar protección a la población y a la familia. Por otra parte, el inciso segundo del artículo 24 dispone que la autoridad del Presidente de la República se extiende, entre otras cosas, a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público interior. Y el artículo 90 especifica que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por

Carabineros e Investigaciones; que ellas constituyen la fuerza pública; que existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, etcétera.

En suma, en dichos preceptos constitucionales se define claramente lo que es “seguridad nacional” o “seguridad pública interior” y “orden público”. Por lo tanto, debemos distinguir claramente tres aspectos:

1) El Presidente de la República, a través de los organismos establecidos en la Carta Fundamental, es la autoridad que debe velar por el orden público interior.

2) En ninguna ley, y menos en la Constitución, aparece la denominación “seguridad ciudadana”, concepto tan de moda y que es excelente como marca comercial promocional para satisfacer la natural inquietud de los ciudadanos ante al aumento de la delincuencia. Pero, al hablar de seguridad “ciudadana”, se pretende olvidar que la “seguridad”, como concepto, es uno sólo: abarca todo el territorio, incluyendo los límites fronterizos o los campos. Es decir, se minimiza el concepto constitucional de “seguridad pública”.

3) Ningún otro organismo, ni público ni privado, puede arrogarse funciones policiales de mantención y restauración del orden público o de la seguridad pública.

Es evidente y fácilmente comprobable el aumento de la delincuencia, tanto en número de delitos como en su violencia, en las ciudades o en los campos.

Con la utilización del concepto “seguridad ciudadana”, no desvirtuado por el Gobierno, el Estado, al parecer, pretende desligarse paulatinamente de su obligación constitucional de mantenedor del orden público a través de los organismos expresamente configurados para ello, pues llama a la ciudadanía a organizarse para defenderse de la delincuencia, y fomenta , a la vez, el empleo de recursos económicos por parte de las municipalidades para estos fines. Y no faltan algunos jefes comunales que se han entusiasmado con la idea de tener “su” policía propia.

Las estadísticas que profusamente publica un organismo privado denominado “Paz Ciudadana” no hacen más que distanciar al Estado de su función constitucional. Especialmente su estudio sobre el “temor ciudadano” -sin objeción por parte del Gobierno, pero rechazado por voces aisladas- tuvo la inmediata y natural reacción del ciudadano en el sentido de adquirir elementos para la defensa de su vida y de sus bienes, como rejas de protección, armas, cámaras de vigilancia y alarmas.

Y mientras esto sucede, el Gobierno, responsable del orden público, presenta planes, programas, estadísticas, y en lugar de adoptar la decisión política de aumentar las dotaciones de las fuerzas policiales y otras necesidades imprescindibles para dar seguridad a los habitantes, “desfigura” el trabajo abnegado, incansable, de Carabineros de Chile,

ordenando, entre otros, estudios de disminución de funciones tradicionales, designación de coordinador entre las instituciones policiales, aplicación de planes y programas.

Las personas se sienten seguras cuando tienen confianza en que su acontecer ciudadano se desarrollará de un modo normal y de conformidad con las normas legales; y asimismo, certeza en que si ese acontecer se viera alterado por un acto ilícito o antisocial, se restituirá la normalidad a través del ejercicio de sus organismos policiales y de los tribunales de justicia.

Es aquí, entonces, donde debemos considerar que en cuanto a la “seguridad pública”, la función policial debe entenderse en dos aspectos:

- a) La policía preventiva, y
- b) La policía represiva, criminal o investigativa.

La función de policía preventiva está radicada fundamentalmente en Carabineros de Chile. Sus funciones como tal se centralizan en el verbo “prevenir”; es decir, anticiparse, evitar. Quizás podríamos decir “adivinar” la posible comisión de un delito. Entonces, es fundamental la presencia policial en la calle, para que la ciudadanía los vea, pero no sólo en vehículos, sino también a pie. Para ello se necesita un número suficiente de funcionarios uniformados capacitados, con remuneraciones dignas, leyes apropiadas, y con un programa de trabajo diario y equilibrado de actividades para que puedan prestar sus servicios en constante alerta.

Sin duda, esta acción preventiva es la más incomprendida, y muchas veces es criticada injustamente. Además, es difícil o casi imposible valorarla y cuantificarla. Se puede medir lo negativo; es factible determinar los delitos que ocurrieron, pero es prácticamente imposible precisar cuántos no ocurrieron por una eficiente prevención policial.

Actuar preventivamente requiere gran cantidad de información de distinta índole del sector, estudio de los comportamientos sociales, análisis de las tendencias, profundo conocimiento de los factores criminológicos, etcétera.

Y debemos añadir tajantemente que la mayor cantidad de delitos o hechos negativos que ocurren a diario son el resultado de la falta de acción preventiva suficiente, porque el potencial delincuente aprovecha cualquier descuido en cualquier instante del relajamiento o de la ausencia policial para cometer un delito. Y nunca la perpetración de un delito es igual a otro en forma, hora, lugar o circunstancia.

Distinto es el caso de la acción policial represiva, investigativa o criminal. Esta función, ejercida en los primeros momentos por Carabineros de Chile y posteriormente en conjunto con la Policía de Investigaciones de Chile, se produce como reacción y solamente “después de cometido el delito”. Si es una acción policial inmediata, será nerviosa,

apresurada, para detener a los autores o asegurar evidencias. Si el caso policial ya no es de urgencia, los investigadores dispondrán de mucho tiempo, de mucha tranquilidad para buscar autores y esclarecer los hechos. Es más bien, entonces, un trabajo acucioso de oficina, de laboratorio, administrativo.

Pero el "temor ciudadano" no se mide por los delitos aclarados días después de cometidos, sino por las situaciones de riesgo o de alarma inmediata, profusamente publicitadas por los medios de comunicación social.

Mientras el Gobierno no comprenda la diferencia entre esas dos funciones policiales básicas y a medida que vaya transcurriendo el tiempo, mayor será la brecha entre el crecimiento poblacional, con el consiguiente incremento de delitos, la falta de dotación para la labor policial "por presencia" y el aumento del "temor ciudadano".

Es lógico que las municipalidades pueden "cooperar" con esta función preventiva, pero sin invadir atribuciones que consagra la Constitución. En este sentido, toda la comunidad debe organizarse para contribuir a facilitar el trabajo de "su" policía profesional. En cambio, los municipios deben esforzarse en su preocupación por el bienestar de los vecinos creando lugares de esparcimiento para jóvenes y adultos; construyendo parques y gimnasios; programando actividades que alejen a los adolescentes de la droga y el alcohol; fomentando exposiciones y actos culturales y artísticos; invirtiendo en iluminación de calles y sitios eriazos; organizando actividades deportivas, etcétera.

Comprendo la inquietud de los alcaldes, especialmente del Gran Santiago, por el alarmante incremento de acciones delictivas con violencia, que alcanzó a 40 por ciento más en el primer semestre de 1999 que en igual período del año recién pasado.

Empero, no se quiere reconocer suficientemente que a las instituciones policiales se les ha disminuido su capacidad operativa con la aplicación de las famosas "Leyes Cumplido" y el regalo prodelicuencia que se dio hace un año al suprimir las "detenciones por sospechas".

Estoy muy de acuerdo en que es factible reestudiar algunas labores que, dentro de su administración interna, desarrolla Carabineros y que pueden ser cumplidas, por ejemplo, por secretarías o telefonistas. A ese efecto, el Gobierno dispone actualmente de facultad legal para contratar ciudadanos e incorporarlos a esa Institución en funciones administrativas. Entonces, no es necesario aprobar una ley. Basta que el Estado adopte una resolución política.

Sin embargo, discrepo tajantemente del anuncio de que Carabineros no cumplirá más órdenes judiciales. Si se comete este desatino desde el punto de vista policial, la función preventiva, es decir, aquella de reunir antecedentes o informaciones, para

distribuir adecuadamente el personal, se verá notoriamente disminuida, por cuanto para cumplir actualmente las órdenes judiciales los funcionarios encargados recorren todo el ámbito de su sector, actúan "por presencia" y toman contacto o se imponen de necesidades o reclamos de los habitantes. Esta información valiosa contribuye a la planificación de los servicios.

La disminución de funciones que hace meses se ha publicitado como una de las grandes medidas para recuperar personal uniformado y destinarlo a los servicios "en la calle" aún no se materializa. Y si resumimos la cantidad de Carabineros que se emplean en el cumplimiento de órdenes judiciales, veremos que no pasan de 500 en todo el país.

Entonces, cabe preguntarse: ¿Quién va a cumplir estas diligencias? ¿Se contratará a otro personal sin preparación suficiente y que recurrirá a Carabineros para que lo acompañe en sectores difíciles? ¿Por qué no se emplea ese dinero en contratar más funcionarios para la Institución?

La supresión de la detención por sospecha, mediante ley de 1998, ha privado también a Carabineros de una herramienta eficaz para el control y fiscalización de sujetos que potencialmente pueden representar peligro para la sociedad, muchos de los cuales cuentan con antecedentes delictuales. Con su derogación, el accionar policial queda constreñido sólo a la detención por delito flagrante, lo que aumenta la sensación de inseguridad en la población, al conocer las limitantes de la policía. También es consecuencia de esa eliminación el aumento de vagos y mendigos en los sectores centrales de las ciudades más importantes.

Así, por ejemplo, en la Región de Los Lagos esa supresión ha significado el siguiente incremento o disminución en períodos iguales: detenidos en 1998, 2.745, y en 1999, 2.528; en cambio, en lo que a denuncias se refiere, en 1998 hubo 3.313, y en 1999, 4.050. En la zona de Talca, los delitos contra la propiedad han aumentado en 20 por ciento.

Esas disminuciones o aumentos se deben a que el personal de Carabineros se tiene que inhibir de detener a un individuo, aunque un habitante lo acuse de rondar su casa, pues basta que se identifique con cualquier documento para que no pueda ser conducido al cuartel.

El señor RÍOS (Vicepresidente).- Disculpe que le interrumpa, Su Señoría, pero debo pedir la autorización de la Sala para que el Honorable señor Horvath me reemplace en la testera.

¿Habría acuerdo para ello?

Acordado.

---

**--Pasa a presidir la sesión el Senador señor Horvath, en calidad de Presidente accidental.**

---

El señor HORVATH (Presidente accidental).- Su Señoría puede continuar con el uso de la palabra.

El señor STANGE.- ¿Y qué piensa el ciudadano atemorizado? Simplemente, que la policía es ineficaz. Por otra parte, el potencial delincuente sentirá debilidad en la acción policial.

Hemos dicho que el número de Carabineros es insuficiente. Y al restringir labores que actualmente efectúa, es posible que aumente su debilidad ante la delincuencia ¿O se está pensando sólo en un plan para Santiago? ¿Por qué no va a ser factible que el personal de un retén rural, en sus patrullajes, controle el aspecto fitosanitario en la frontera, por ejemplo? ¿Será capaz de llevar a cabo esta función en forma permanente el Servicio Agrícola y Ganadero, o necesitará aumentar su planta? ¿Por qué Carabineros no va a poder dar apoyo a la Corporación Nacional Forestal en la aplicación de la Ley de Bosques? ¿También se aumentará la dotación de este Servicio? ¿Dispone el SESMA de suficiente personal para controlar la quema de basuras en los sectores rurales? Y si cualquier servicio fiscal requiere la cooperación de Carabineros para cumplir su mandato, ¿se le podrá negar?

El Gobierno ha anunciado que en tres años más se dispondrá de 12 mil Carabineros complementarios para el servicio "en la calle". He tratado de encontrar justificación para este anticipo, pero tengo dudas. Y éstas nacen desde el momento en que a la Institución no se le ha entregado el presupuesto necesario para contratar 2 mil ciudadanos de acuerdo a la ley N° 19.127, pendiente desde 1993.

Además, la capacidad operacional de la Institución para formar Carabineros, en un año de duración, no supera las 1.300 plazas. Y éstas corresponden en la actualidad al reemplazo de aquellos que se retiran por jubilación, enfermedad u otras causas.

Por otra parte, para 1999, de 1.528 postulantes inscritos para ingresar a Carabineros, sólo fue aceptado el 10 por ciento. Los demás no reunían las condiciones básicas para el Servicio Policial.

¿Cuáles son las causas del poco interés en postular a la Institución?



1. Bajos sueldos, pues un Carabinero recién contratado recibe un sueldo líquido de 207 mil pesos mensuales. Pero a esto hay que descontar la alimentación, que debe cancelar de su peculio, por cuanto las raciones fiscales sólo alcanzan para un tercio de la dotación general.

2. El sistema de servicios presenta dos variantes: las guardias en el cuartel, que son de 12 horas continuadas, y los "turnos" o servicios "en la calle", que no son de menos de nueve horas diarias continuadas, es decir, sin derecho a sentarse o consumir alimentos.

3. La falta de pago de asignación por horas extraordinarias.

4. Los riesgos físicos que actualmente enfrenta el personal, pues, debido a la falta de suficiente dotación para una efectiva acción "preventiva", la mayor parte de los funcionarios actúa "por reacción", o sea, cuando se está cometiendo un delito o éste ya ha sido perpetrado y, entonces, la violencia es aún mayor.

5. La asignación de colación o de "rancho" es de 750 pesos diarios para el funcionario operativo y de 550 para el administrativo. Con estas cantidades es imposible que un Carabinero reciba la alimentación óptima para la rigurosidad del servicio.

¿Cómo, pues, se va a lograr la meta de 12 mil Carabineros más en sólo tres años?

Insisto, por lo tanto, en mi planteamiento anterior: cuanto menos presencia policial se vea en las calles, tanto más se apoderará la delincuencia de estos espacios.

A principios del presente año hubo charlas sobre el "Plan Tolerancia Cero" aplicado en Nueva York, en las cuales se hicieron resaltar los excelentes resultados obtenidos. Pero estos resultados fueron óptimos solamente una vez que las autoridades respectivas se percataron de:

1) Que la presencia policial "preventiva" era nula, pues barrios completos eran dominados por la delincuencia, que se había apoderado de los espacios vacíos dejados por la Policía, y

2) Que los agentes actuaban solamente por reacción ante delitos ya consumados.

Para contrarrestar esa grave situación, fue imprescindible invertir enormes sumas de dinero. Así, fueron contratados 40 mil policías, para una ciudad de 6,5 millones de habitantes. Comparemos: en Chile hay una dotación general de 34 mil 700 Carabineros para **TODO EL PAÍS**.

En Nueva York, además, se consideraron sueldos dignos, implementación tecnológica, movilización suficiente, premios al personal más destacado en su trabajo, etcétera. Pero, igualmente, la ciudad se preocupó de que la Policía dispusiera de leyes más adecuadas, más estrictas, motivando con ello un mejor trabajo en los tribunales. Se

construyeron ocho centros de detención, aparte de los existentes, y las libertades provisionales fueron restringidas al máximo legal posible.

Así, el Plan Tolerancia Cero dio excelentes resultados. Pero, si comparamos las cifras de Nueva York con las de nuestro país, concluimos que la dotación de Carabineros de Chile no debería ser inferior a 55 mil funcionarios.

En resumen, para que el Gobierno pueda combatir eficazmente la delincuencia, en un plan globalizado, debe considerar, entre otros elementos, leyes más apropiadas; fomentar la participación de la ciudadanía; restringir la libertad provisional de los delincuentes; aumentar la capacidad de los centros de detención o construir nuevos, etcétera, y, fundamentalmente, incrementar la dotación de la policía preventiva.

Existe la ley para ello. Sólo falta la decisión política. ¿O hay otros planes para la Policía chilena, a semejanza, quizás, de otro país?

Señor Presidente, solicito disponer que, en mi nombre, se remita copia de esta intervención a los señores Ministros de Defensa Nacional y del Interior; a la señora Ministra de Justicia; a los señores Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, y al señor General Director de Carabineros.

Muchas gracias.

El señor HORVATH (Presidente accidental).- Se enviarán los oficios respectivos, en nombre de Su Señoría, conforme al Reglamento.

El señor CORDERO.- Adhiero a la solicitud del Honorable señor Stange, señor Presidente.

El señor CANTERO.- Yo, también.

El señor HORVATH (Presidente accidental).- Lo mismo quien habla.

El señor PRAT.- Señor Presidente, tal vez podrían agregarse los nombres de todos quienes nos encontramos presentes.

El señor HORVATH (Presidente accidental).- Muy bien.

Por lo tanto, en la comunicación pertinente se harán constar las adhesiones de los Senadores señores Cordero, Cantero, Prat, Matthei, Canessa, Martínez y Horvath.

El turno siguiente corresponde al Comité Renovación Nacional e Independiente.

El señor PRAT.- Pido la palabra.

El señor HORVATH (Presidente accidental).- La tiene, Su Señoría.

## **INTERPRETACIONES SOBRE LEY DE AMNISTÍA Y CONSOLIDACIÓN DE PAZ SOCIAL**

El señor PRAT.- Señor Presidente, el 21 de julio pasado, un grupo importante de Senadores, compuesto por los integrantes de los Comités Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional e Independientes y los Honorables señores Canessa, Martínez, Vega y Cordero, suscribimos una declaración que estimo conveniente leer aquí, en la Sala, para los efectos de que quede registrada en los anales de esta Corporación.

Ella dice relación a materias sumamente importantes, que tocan lo que es nuestro ordenamiento institucional, y particularmente, las atribuciones propias del Congreso Nacional.

Su tenor es el siguiente:

“DECLARACIÓN PÚBLICA

“1. El país es testigo de la proliferación de procesos penales que se han iniciado o reabierto en el último tiempo, por hechos ocurridos hace más de veinte años. Acciones penales, iniciadas recientemente, han sido admitidas a tramitación, no obstante la evidencia de que están prescritas y que se refieren a hechos cubiertos por la Ley de Amnistía. Más grave aún, estas acciones han dado origen a autos de procesamiento y privaciones de libertad, con la certeza de que en definitiva no habrá condena.

“2. La independencia del Poder Judicial, como órgano al que privativamente le corresponde la aplicación de la ley a los casos particulares, es requisito fundamental del Estado de Derecho, como lo es asimismo el respeto a las atribuciones del Poder Legislativo, al que le compete la facultad de dictar las leyes, modificarlas o derogarlas.

“3. Sin pronunciarnos sobre ningún proceso específico, creemos nuestro deber manifestar nuestra preocupación ante un creciente número de resoluciones judiciales que, más allá de la legítima función interpretativa de los jueces, están consolidando un criterio que, en la práctica, conlleva la modificación o derogación de importantes normas legales, sin que en ello haya tenido parte el Poder Legislativo.

“4. Aún más preocupante es la circunstancia de que dicha actitud aparezca como fruto de la presión de sectores que se caracterizaron en el pasado por su permanente desconocimiento de la independencia y atribuciones de los tribunales de justicia.

“5. En los aspectos jurídicos, nuestra inquietud se refiere a los siguientes aspectos:

“a. El debilitamiento de la prescripción. Por mandato expreso de los artículos 93 y 94 del Código Penal, la prescripción extingue la responsabilidad penal. A su vez, el artículo 107 del Código de Procedimiento Penal, obliga al juez, **antes de proseguir la acción penal**, a examinar si los antecedentes o datos suministrados permiten establecer la existencia de ella, en cuyo caso deberá pronunciarse previamente para negarse a dar curso al

juicio. No aplicar el procedimiento establecido por la ley, como es evidente que ha ocurrido en muchos casos, constituye una virtual derogación de una norma clara y expresa, cuyo fundamento ético y jurídico es incuestionable. La atribución de interpretar las leyes, que compete al Poder Judicial, no puede, legítimamente, tener como consecuencia la derogación de la norma.

“b. La no aplicación de la Ley de Amnistía, o la limitación severa de sus efectos, que se produce al permitir la prolongación de procesos sin considerar las evidencias que indican que, tarde o temprano, habrá de aplicar esa ley que exime de responsabilidad penal a los inculpados. Dicha actuación contraría también textos expresos legales, sin que haya mediado modificación o derogación de ellos. Hay que recordar que el artículo 109 del Código de Procedimiento Penal obliga al juez, **a investigar con igual celo**, no sólo los hechos que establecen y agravan la responsabilidad de los inculpados, sino que también aquellos que los eximan de ella.

“c. La no aplicación del principio pro reo. La Constitución Política y la ley obliga al juez a aplicar siempre la ley más favorable al inculpadado, lo que no está ocurriendo en estos casos.

“6. Resulta paradójal que, al mismo tiempo que se desconocen las instituciones y normas señaladas precedentemente, se escuchan voces provenientes del Poder Judicial, que justifican la presencia en las calles de delincuentes peligrosos, invocando la obligación de los jueces de aplicar los textos legales sobre libertad provisional, pretextando que el empleo de un mayor rigor en contra de la delincuencia exige previamente cambios en la ley.

“7. Finalmente, nos sentimos obligados a expresar nuestra profunda preocupación por una circunstancia que nos parece aún de mayor gravedad, que se enmarca ya no en la interpretación de normas jurídicas o en la definición precisa de las atribuciones de los distintos Poderes del Estado, sino que en la forma en que todos debemos contribuir a la consolidación de la **paz social** y evitar que nuestras acciones, por legítimas y bien intencionadas que ellas sean, puedan producir un efecto inverso y no buscado, cual sería, generar o contribuir a crear un clima de conflicto que afecte nuestra convivencia social.

“En este sentido, queremos recordar que los más variados sectores de la sociedad han manifestado públicamente su compromiso para solucionar los casos pendientes de derechos humanos, dentro del marco legal actualmente vigente.

“Existe un amplio consenso en cuanto a que lo que está pendiente en materia de derechos humanos es determinar el destino de los detenidos desaparecidos y, en la medida de lo posible, encontrar sus restos. Por doloroso que ello sea, ya nadie puede sostener que estas personas se encuentran vivas y que aún están secuestradas, sin incurrir en una abierta

falsedad. Ante una situación como la descrita, señalamos: No se puede hacer justicia fundándose en hechos falsos. Por otra parte, sostener que aún existen personas secuestradas, y no disponer todas las medidas que tiendan a terminar con ese delito, constituiría un notable abandono de los deberes.

“Existe también consenso en aceptar que el marco legal vigente, que incluye la Ley de Amnistía, no debiera modificarse. Respecto de este último punto es donde se ha producido una mayor controversia, pero al menos puede decirse que, por muy diversas razones, el consenso se da en cuanto a aceptar las consecuencias prácticas que este orden legal produce.

“8. Tenemos la convicción de que la forma en que se está interpretando o aplicando la ley puede frustrar el propósito de dar solución a los temas pendientes de derechos humanos, tarea en la cual amplios sectores de la vida nacional estamos comprometidos.

“Es evidente que será muy difícil obtener información respecto del destino de los cuerpos de quienes desaparecieron, si las personas que puedan tener información perciben que darla les puede significar incurrir en sanciones penales, por efecto de la no aplicación de la amnistía o de la prescripción.

“Por lo demás, el mantener abiertos procesos sin destino, privar de libertad a personas que en definitiva no podrán ser sancionadas o inculpar a otros, cuando es evidente que no existe acción penal vigente, constituye en la práctica no sólo una modificación sustancial del marco legal vigente, sino que una dificultad adicional para alcanzar el gran acuerdo que Chile necesita para superar los problemas del pasado y enfrentar unidos los desafíos del futuro.”.

Gracias, señor Presidente.

El señor HORVATH (Presidente accidental).- Ofrezco la palabra al Comité Renovación Nacional e Independientes. No hará uso de ella.

El turno siguiente corresponde al Comité Institucionales 1.

El señor MARTÍNEZ.- Señor Presidente, he solicitado al Comité Renovación Nacional e Independientes la cesión de los cinco minutos que restan de su tiempo.

El señor CANTERO.- Con la venia de la Mesa, no hay inconvenientes, señor Senador.

El señor HORVATH (Presidente accidental).- Tiene la palabra el Honorable señor Martínez.

## **NUEVA INTERPRETACIÓN DE LEY DE AMNISTÍA Y RAZONABILIDAD DEL DERECHO**

El señor MARTÍNEZ.- Señor Presidente, en torno a lo expuesto anteriormente, quiero contribuir a complementar una visión cuyas consecuencias, a mi juicio, pueden ser de extraordinaria importancia en el futuro. Es la siguiente:

Cuesta comprender la nueva interpretación que sobre la amnistía ha dado recientemente la Sala Penal de la Excelentísima Corte Suprema. Como se sabe, al rechazar el amparo en favor de algunos oficiales acusados del delito de secuestro, a partir de detenciones ocurridas en octubre de 1973, después de las cuales no se ha conocido su paradero, el alto tribunal ha hecho suya la tesis de que no procede aplicar la amnistía en relación a esas personas cuyos restos no han aparecido. Esto, por suponer que la privación de libertad inicial de ellas se continúa perpetrando, aún cuando hayan transcurrido a lo menos 25 años y hayan cambiado sustancialmente las circunstancias que configuran los hechos y las personas que habrían concurrido a su comisión.

El modelo jurisdiccional que subyace a esta tesis todavía no ha sido expuesto en todas sus implicancias ni explicitado en todos sus presupuestos, ni por el Ministro señor Guzmán, quien optó por aquella inverosímil tesis, ni por la misma Sala de la Corte Suprema que la aprobó. No es de extrañar, entonces, que muchos se pregunten por las razones que podrían justificar un cambio tan grande en el modo de interpretar una ley de amnistía como la de 1978, que es tan clara si se atiende a su esencia.

Causa desconcierto, en primer lugar, que no se esté dando de manera ahora tan frontal el sentido natural e histórico del concepto jurídico de amnistía, que es el del olvido de los ilícitos cubiertos por ella: la amnesia legal, y por vía de consecuencia, la amnesia jurisdiccional sobre hechos punibles, tanto en su verificación como en su pena, en aras de un alto bien político y social.

En segundo término, dicho desconcierto nace de constatar que se está procesando por un delito de secuestro que estaría durando ininterrumpidamente por un lapso ya superior a un cuarto de siglo, y, a mayor abundamiento, sin que se sepa que se hayan investigado y probado los supuestos esenciales de ese mismo secuestro, cuales son la mantención bajo custodia de alguien en un lugar determinado, con todas las prestaciones mínimas necesarias para su subsistencia.

Estos desconciertos no pueden esquivar múltiples planteamientos e interrogantes.

Quizás uno de los argumentos más de fondo es el que surge de la simple, incuestionable y conocida conceptualización de la ley como la razón escrita, en cuanto a que

la necesidad humana de normar la conducta tiene que derivar de la razonabilidad. Esa razonabilidad es una exigencia que el orden jurídico, y sobre todo el orden constitucional, impone a cada operador en un Estado de Derecho en el momento de tomar una decisión en que ha de entenderse con una norma jurídica. Por de pronto, a los tres Poderes del Estado: al Poder Legislativo, en su función primordial de consagrar las leyes, las que como "razones escritas" deben ser congruentes con lo que dicta la lógica y el orden propio de las cosas; al Poder Ejecutivo, que ha de adecuar sus decisiones a lo que exige el orden jurídico expresado en las leyes, de tal modo de alejarse de toda arbitrariedad, para cuyo resguardo existe en nuestro país el trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República; y al Poder Judicial que, en un ámbito decisivo para la realidad del Estado de Derecho, ha de administrar justicia, esto es, "decir el derecho", lo razonable, lo ajustado a la razón en el ámbito jurídico.

Es propio de la razonabilidad el ajuste adecuado de la norma que se dicte (Poder Legislativo), que se aplique (Poder Ejecutivo) o que se diga (Poder Judicial) con la realidad a la que va dirigida. La Corte Suprema ha dicho innumerables veces, entre otras afirmaciones pertinentes, que ninguna autoridad del Estado puede fundar sus decisiones en hechos inexistentes o no debidamente comprobados (por ejemplo, entre muchas, sentencias de protección de fechas 7 y 27 de diciembre de 1994, Roles 24.178 y 24.257, respectivamente). ¿Cómo no pedir entonces a esa misma Corte y al Poder Judicial en general una nítida coincidencia en sus decisiones con este fundamental principio?

La matriz de todo proceso judicial, y muy en particular del penal, tiene su fundamento en la determinación de la verdad de los hechos, según el mérito de los medios de prueba legales vigentes. La verdad judicial, y específicamente en el caso del sometimiento a proceso, no puede ser alcanzada sin referencia a lo real, debidamente probado o justificado, según reza el artículo 274 del Código de Procedimiento Penal.

¿Con qué medios de prueba el magistrado de fuero tuvo por acreditado o justificado hasta la fecha el secuestro que da por existente, para dictar la resolución recurrida en amparo? ¿Testigos, confesión, informe de peritos, instrumentos públicos o privados, inspección personal del juez (se le ha visto excavando tumbas, pero no espacios que pudieran cobijar a alguien secuestrado), o presunciones e indicios? Éstos son los únicos medios probatorios fijados por la ley penal en el artículo 457 del Código de Procedimiento Penal.

Está claro que el único medio de prueba determinante, tratándose de desaparecidos con los que no se ha tenido contacto personal durante más de 25 años, sería el de la presunción, y sabemos que para que para las presunciones constituyan prueba completa

de un hecho se requiere *que se funden en hechos reales y probados, y no en otras presunciones, sean legales o judiciales; que sean múltiples y graves; que sean precisas, de tal manera que una misma no pueda conducir a conclusiones diversas; que sean directas, de modo que conduzcan lógicamente y naturalmente al hecho que de ellas se deduzca; y que la una concuerde con las otras, de manera que los hechos guarden conexión entre sí, e induzcan todas, sin contraposición alguna, a la misma conclusión de haber existido el de que se trata.*”.

Estas exigencias, contenidas en el artículo 488 del Código antes mencionado, son una expresión en extremo acertada de la razonabilidad de que hablábamos, y que debe presidir sine qua non todo proceso ajustado a la ley y al Derecho. De no darse todas las condiciones reproducidas, es claro que sólo estaríamos en presencia de una mera suposición de una realidad, para querer sacar de ella una consecuencia cuya certeza es necesariamente incierta. Y eso es definible como “hipótesis”, y más cercanamente tal vez a lo que se conoce como “hipótesis de trabajo”, es decir, la que se establece provisionalmente como base de una investigación que puede confirmar o negar la validez de aquélla. En esta forma define el concepto de hipótesis el Diccionario de la Real Academia. ¿Es ésta la piedra angular de la grave decisión del ministro de fuero unánimemente aprobada por la Sala Penal de la Excelentísima Corte Suprema?

En este caso, como en el de los “resquicios legales” de antaño, se estaría en los hechos realizando una ficción. Se sabe que es improbableísimo que los detenidos estén vivos, pero se actúa como si lo estuvieran. Esto va contra la naturaleza misma de las presunciones, que son medios para conocer una verdad a partir de otra conocida. Cuando lo que se dice presumirse no es verdad, se está ante una ficción, la cual puede ser un discutible recurso de técnica legislativa, pero que le está absolutamente vedada, por la naturaleza misma de su función, establecer al juez. Sabemos de las serias consecuencias que trajo consigo la vía resquicial para nuestro país.

Es por todo esto que el buen ciudadano, siempre tan sensible al principio de la razonabilidad, se pregunta: En el horizonte de lo que nos puede decir la razón sobre secuestros que se habrían perpetrado hace más de un cuarto de siglo, y desde entonces, ¿cómo podrían los actuales oficiales detenidos, durante todo ese largo lapso, y hasta ahora, tener vivos y privados de libertad, y en qué lugar y en qué condiciones, a las personas cuyo secuestro se les imputa? ¿Qué estaría más cercano a la realidad de las circunstancias investigadas, la muerte o el secuestro? ¿Qué nació espontáneamente al definir las partes interesadas a las presuntas víctimas, desde el principio, el apelativo de “detenido-desaparecido”, o el de “detenido-secuestrado”? ¿Por qué lo que siempre se ha reclamado ha



sido conocer el lugar donde se hallan los restos de los desaparecidos para darles “cristiana sepultura” y no el reencuentro con los familiares afectados?

El mismo sentido común del ciudadano reflexiona que si el delito por el que se procesa a los oficiales puede ser tipificado como secuestro y aseverarse que por ser tal estaría aún cometiéndose, correspondería entonces interrogar, buscar y agotar todas las diligencias para encontrar a los secuestrados y a sus actuales secuestradores directos. Esto último, en caso de que se hubieran alejado de la escena, a mitad de camino, los actuales oficiales procesados, ¿qué problema habría para pensar tal posibilidad en el fértil y mágico terreno de la hipótesis con que hemos sido desconcertados? ¿Por qué no se ha sabido o no se han visto operativos -que en este caso sí se justificarían, dadas las modalidades extrañas del secuestro imputado- semejantes a los espectaculares que se han presenciado en Villa Baviera? ¿Se ha investigado acerca de quiénes podrían haber compuesto, o componer, el equipo indispensable de apoyo -proveedores, guardianes, médicos, etcétera- encargado de mantener durante 25 años a las víctimas? ¿Se han determinado cuáles serían los sectores de los secuestros? ¿No habría sido lo indicado realizar verdaderas operaciones “peinetas” o “rastrillo” a través de todo el territorio nacional para inspeccionar bajo tierra o en la superficie todo escondrijo o habitáculo susceptible de conservar al secuestrado? ¿Dónde están esas y otras tantas medidas que la sola sospecha de secuestro harían necesarias atendida la tutela de los derechos fundamentales que le cabe a la jurisdicción?

Si los delitos se determinan por la prueba de hechos concretos, ¿cuál es esa malla de hechos concretos que sustentaría los secuestros continuados de la causa que nos ocupa? Porque, ciertamente, el ignorar qué pasó con alguien no puede llevar a afirmar, por sí mismo y como única alternativa, que se está delante de un secuestro. No todo desaparecido es secuestrado. Hay listas enteras de desaparecidos que confeccionan año a año organismos internacionales especializados, y a nadie se le ocurriría decir que son listas de secuestrados.

Por otro lado, las propias asociaciones de familiares que han surgido para instar al encuentro de los restos de sus deudos, como antes se ha observado, presuponen la muerte de ellos y no su secuestro permanente. El propio Gobierno presupone su muerte y no su secuestro. Se han encontrado inhumaciones ilegales con restos de los llamados detenidos desaparecidos; nunca se ha hallado a un secuestrado. ¿Por qué estos antecedentes parecen no pesar en la línea de la declaración de la muerte? Si *“el juez debe investigar con igual celo no sólo los hechos y circunstancias que establecen y agravan la responsabilidad de los inculpados, sino también los que les eximan de ella o la extingan o atenúen”* (artículo 109 del Código de Procedimiento Penal), ¿por qué se utiliza la presunción, o mejor dicho la falsa presunción o “hipótesis de trabajo” según lo más arriba expresado, como medio de prueba y

como única prueba, sólo para dar por acreditado el secuestro, y no la muerte, que razonablemente sería lo afirmable? ¿Cuáles son las razones para optar por el secuestro y cuáles son las pruebas renovadas que acreditan la ejecución permanente de este delito hasta la actualidad?

Si la ignorancia acerca de si alguna persona desaparecida vive está consultada por la ley (artículo 80 y siguientes del Código Civil) a fin de que, transcurridos determinados plazos muy inferiores al cuarto de siglo, la judicatura declare su muerte presunta, ¿por qué no se ha utilizado esa vía legal para despejar la incógnita? Si la declaración judicial de muerte presunta puede ser provocada por cualquier persona que tenga interés en ella, ¿por qué los deudos no lo han hecho? ¿Se ha determinado la causa de esta omisión? ¿Hay antecedentes para suponer que tras ella hay una finalidad política, sobre todo si se considera que esa muerte presunta deja de serlo si reaparece aquel cuya sobrevivencia se ignora? ¿Se ha determinado en aras de la seguridad jurídica –por la que debe velar la autoridad superior del Estado y el Derecho, según el mismo principio que regula instituciones como la prescripción- si acaso al Estado le hubiera correspondido promover tal declaración judicial de muerte presunta? ¿Si el “interés” de que habla el Código Civil para tener derecho a impetrar la declaración judicial citada es de orden económico, ¿no existiría también ese interés en el caso del Estado-Fisco para el efecto de la herencia yacente, cobros tributarios u otros? ¿Cómo se entendería en su caso una tan prolongada negligencia oficial sin dar pábulo a la sospecha también de existir también motivaciones políticas? Si la vía del citado Código, a pesar de estas consideraciones, no le estuviera franqueada al Estado, ¿no habría sido procedente que el juez, en lugar de manejar una “hipótesis de trabajo”, como la que hemos señalado y en virtud de la diligencia investigativa que la ley le exige, hubiera, y en este caso con propiedad y con suficiente asidero, dado por probada la muerte de los desaparecidos, con base decisoria en el medio probatorio llamado presunción? Hace poco se pudo ver el uso de este medio en una situación bastante más compleja como base de una severa condena, decisión judicial que fue celebrada por gran parte de los que hoy se opondrían cerradamente a una presunción que en este caso es del todo plausible.

¿Se puede, en un Estado de Derecho, particularmente en un área del derecho estricto como es el de la ley penal, dar por establecida una figura delictiva como la del secuestro, desprovista de una probatoria legal y en su reemplazo echar mano a una mera “hipótesis”? ¿Puede emplearse esa misma figura delictual, así dada por justificada, como medio instrumental para producir un efecto, entre otros, ajeno a la administración de justicia, como sería el propósito que parecería en evidencia de poner en jaque a las Fuerzas Armadas y situarlas como deudoras de una información sobre el paradero de los llamados detenidos

desaparecidos, pasando por sobre las negaciones oficiales de contar éstas con algún antecedente al respecto? ¿Resulta adecuado que un Jefe de Estado, acentuando este propósito instrumental, haga especial énfasis semántico y fonético del largo camino que se presentaría por delante para la solución de situaciones de imputabilidad penal en cuestión, mientras no se elucide la real situación de los que hipotéticamente se encuentran secuestrados?

Sin duda, se hace necesario conocer todas las razones que satisfagan el desconcierto, los planteamientos y las interrogantes que se han venido formulando ejemplarmente.

Dada la trascendencia de los hechos históricos en que se contextúan las situaciones objeto de la acción judicial de que se trata –como pocas veces en nuestro devenir republicano-, se requiere que la acción jurisdiccional del Estado se desarrolle en el orden constitucional y legal de manera diáfana e irreprochable, evitando a todo trance que se insinúe siquiera la sombra de la presencia de fuerzas ideológicas y políticas que concurren culpablemente al desarrollo negativo de tales episodios históricos.

La administración de justicia sólo puede estar regida por los imperativos de un Estado de Derecho. De no procederse en esta forma, sería muy difícil no dar lugar a la suposición de que tanto las normas sustantivas como procesales que se están invocando estén utilizándose condicionadas por presiones indebidas o con afanes de favoritismo o de intereses sectoriales o personales.

Particularísima atención corresponde poner en la interpretación de la Ley de Amnistía consagrada para los casos objeto de las investigaciones en examen. La insistente y cada vez más grave vulneración de ella conllevaría nefastas consecuencias. Esa vulneración, desde luego, afecta en forma flagrante al principio de igualdad constitucional ante la ley, por aplicación de una misma norma legal de manera distinta, favoreciendo a un ámbito político y no a otro; o, por otra parte, dando diversos alcances judiciales a la misma ley, dependiendo, según fundadas opiniones, del momento político en que las partes se sitúen. El desconocimiento de la hermenéutica y práctica doctrinaria e histórica de la amnistía habría llegado al punto de que, como lo ha indicado un grupo importante de Senadores de la República, se estaría por la vía interpretativa legislando de nuevo y en sentido contrario.

Este temor a una politización de la elevada función jurisdiccional tiene suficiente asidero no sólo en la consideración de todo el acaecer político de las últimas décadas, sino, también, en la reacción fervorosa y unánime de todos los adversarios del Gobierno militar, que han aplaudido la confirmación de la resolución recurrida del Ministro señor Guzmán. Muchos de ellos han sido detractores en las palabras y en los hechos de nuestro Poder

Judicial durante el mismo lapso, hasta límites del todo inconvenientes o inconstitucionales. Si se los observa bien, se llega al convencimiento de que ante las resoluciones del ministro de fuero y de la Corte Suprema han encontrado una vía expedita e insospechada para consumar una venganza política, cuya consecución han disfrazado con los términos de “verdad” y “reconciliación”. Para lograr ese efecto, incluso se han valido de lo que han llamado “transición”, a la que no desean poner fin mientras no se consume su desquite.

¡Qué mejor amparo para este injusto desquite que la majestuosa limpidez que corresponde atribuir a la justicia! ¡Así podrán mantener viva la espada de Damocles encima de las Fuerzas Armadas, sobre la base de la “maravillosa” cualidad de “permanente” del secuestro! Mientras no aparezcan los muertos cuyo asesinato imputan a los militares –dicen-, no habrá reconciliación y seguirán los encausamientos en contra de las Fuerzas Armadas. Proseguirá así, sin fin, el proceso que desean de destrucción y descrédito de estas Instituciones, como se logró en latitudes próximas y en otras más lejanas y maternales respecto de nuestra patria. Han creído encontrar, de esa forma, el cerrojo o encerrona “filosofal” de su “vendetta”.

Los componentes de los Poderes del Estado deben sobreponerse a sus sentimientos personales de orden ideológico y partidista y a sus experiencias históricas, y llevar a cabo la patriótica acción de hacer primar la razonabilidad del Derecho, que no tiene ni debe tener adscripciones coyunturales.

La incapacidad de reacción objetiva en esta materia es de muy oscuros augurios.

He dicho.

El señor HORVATH (Presidente accidental).- Los Comités Socialista e Institucionales 2 no harán uso de la palabra.

Habiéndose cumplido el objetivo de la presente sesión, se levanta.

**--Se levantó a las 19:57.**

*Manuel Ocaña Vergara,*

Jefe de la Redacción

# **A N E X O S**

**SECRETARÍA DEL SENADO**

**LEGISLATURA ORDINARIA**

**ACTA APROBADA**

***SESION 11ª, EN 7 DE JULIO DE 1999***

Especial

Presidencia del titular del Senado, H. Senador señor Zaldívar (don Andrés), y del Vicepresidente, H. Senador señor Ríos (don Mario).

Asisten los HH. Senadores señores Aburto, Bitar, Boeninger, Bombal, Canessa, Cantero, Cariola, Cordero, Chadwick, Díez, Fernández, Frei, Gazmuri, Horvath, Larraín, Lavandero, Martínez, Matta, Matthei, Moreno, Muñoz Barra, Novoa, Ominami, Páez, Parra, Pizarro, Prat, Romero, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Sabag, Silva, Stange, Urenda, Vega, Viera-Gallo, Zaldívar (don Adolfo) y Zurita.

Concurren, además, los Ministros del Interior; Secretario General de la Presidencia; Secretario General de Gobierno, y de Planificación y Cooperación señores Raúl Troncoso Castillo, José Miguel Insulza Salinas; Carlos Mladinic Alonso, y Germán Quintana Peña, respectivamente.

Actúan de Secretario y de Prosecretario los titulares del Senado, señores José Luis Lagos López y Carlos Hoffmann Contreras, respectivamente.

---

ACTAS

Se da por aprobada el acta de la sesión 5ª, ordinaria, de 15 de junio del presente año, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 6ª, especial, de 16 de junio del año en curso, se encuentra en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

---

## CUENTA

### Oficios

Del señor Ministro de Hacienda, con el que responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Chadwick, sobre el Proyecto Hidroeléctrico Alto Cachapoal.

De la señora Ministra de Justicia, con el que contesta un oficio enviado en nombre de la H. Senadora señora Frei, respecto de los Tribunales de Menores.

De la señora Presidenta del Consejo de Defensa del Estado, con el que responde un oficio enviado en nombre del H. Senador señor Bombal, sobre los contratos suscritos entre Municipios de la Región Metropolitana y la Empresa K.D.M. S.A.

De la señora Directora Ejecutiva de la Fundación Integra, con el que contesta un oficio enviado en nombre de la H. Senadora señora Frei, sobre la falta de salas cunas y jardines infantiles en la II Región.

--Quedan a disposición de los señores Senadores.

### Informes

De la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias.

Segundo informe de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, recaído en el proyecto de ley marco, en primer trámite constitucional, sobre universidades estatales.

-- Quedan para tabla.

*Permiso Constitucional*

Del H. Senador señor Ruiz (don José), con el que solicita autorización para ausentarse del país por más de treinta días, a contar del día 14 del mes en curso.

--Se accede a lo solicitado.

---

El señor Presidente, en atención a inquietudes de diversos señores Senadores, propone modificar la hora de citación de la sesión especial del próximo miércoles 14 del presente, de 12:00 a 14:00 horas.

Así se acuerda.

---

ORDEN DEL DIA

El señor Presidente anuncia que esta sesión especial ha sido citada a fin de continuar la discusión de la situación que actualmente aqueja a los indígenas.

Luego, hace presente que se encuentran diversos señores Senadores inscritos. Al respecto, sugiere reducir los discursos por Senador a diez minutos con el objeto de que todos puedan hacer uso de la palabra.

Así se acuerda.

Hacen uso de la palabra los HH. Senadores señores Moreno, Novoa y Silva.

Se acuerda oficiar, en nombre del Senado, al señor Presidente de la H. Cámara de Diputados a fin de que, de estimarlo a bien, se sirva considerar la conveniencia de que dicha Corporación despache, a la brevedad, el mensaje que aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el 27 de junio de 1989, pendiente en dicha Cámara desde diciembre de 1990.

Continuando el debate, hacen uso de la palabra el señor Ministro de Planificación y Cooperación y los HH. Senadores señores Bitar, Bombal, Boeninger, Canessa, Gazmuri, Horvath, Martínez, Matta, Muñoz Barra, Ruiz-Esquide y Viera-Gallo.

El señor Presidente anuncia que ha llegado la hora de término de la sesión.

---

Se levanta la sesión.

**JOSE LUIS LAGOS LOPEZ**  
**Secretario del Senado**



## DOCUMENTOS

*1*

***PROYECTO DE LEY, EN TRÁMITE DE COMISIÓN MIXTA, QUE MODIFICA Y  
ADECUA DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DEL TRABAJO  
EN LA FORMA QUE INDICA  
(1745-13)***

La Cámara de Diputados, en sesión de esta fecha, ha dado su aprobación al informe de la Comisión Mixta constituida para resolver las divergencias suscitadas durante la tramitación del proyecto de ley que modifica y adecua disposiciones del Código del Trabajo en la forma que indica.

Acompaño los antecedentes respectivos.

Dios guarde a V.E.

*(Fdo.): Carlos Montes Cisternas, Presidente de la Cámara de Diputados.-  
Carlos Loyola Opazo, Secretario de la Cámara de Diputados.*

***PROYECTO DE LEY DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE  
MODIFICA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL EN LO REFERIDO  
A NOTIFICACIONES A LA PERSONA PRIVADA DE LIBERTAD  
(2306-07)***

Con motivo de la Moción, Informe y demás antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., la Cámara de Diputados ha tenido a bien prestar su aprobación al siguiente

**PROYECTO DE LEY:**

"Artículo único.- Introdúcense en el Código de Procedimiento Penal las siguientes modificaciones:

1) Modifícase el artículo 66 en la forma siguiente:

a) Sustitúyese el inciso segundo por el siguiente:

"Las notificaciones al procesado que estuviere preso se le harán en persona, pudiendo hacerlas el secretario, o un funcionario judicial o un receptor que esté o no de turno, que designe el tribunal, en el establecimiento penal en donde aquél se encontrare recluido, aunque se halle fuera de su territorio jurisdiccional. Por excepción, las notificaciones podrán hacerse en la secretaría del tribunal, cuando el recluido deba concurrir o ser puesto a disposición de éste, por orden del juez, para la práctica de alguna actuación o diligencia que requiera de su presencia."

b) Reemplázase, en el inciso tercero, la expresión "La resolución que" por: "La resolución que deje sin efecto el auto de procesamiento, o absuelva al procesado, o someta a proceso al inculpado, o".

c) Intercálase, en el mismo inciso, la expresión "que lo someta a proceso o que le deniegue la libertad", entre las palabras "la resolución" y "en el acto".

2) Sustitúyese el inciso primero del artículo 276 por los siguientes:

"Artículo 276. La resolución que somete a proceso al inculpado será notificada en persona al procesado.

Si aquél se encontrare detenido, se notificará personalmente o mediante oficio al jefe de la casa de detención."

3) Sustitúyese el artículo 498 por el siguiente:

"Artículo 498.- Vencido el término probatorio, el secretario certificará este hecho.

Tal certificación se notificará al procesado sometido a prisión preventiva por cédula o por otro medio expedito por alguna de las personas indicadas en el inciso segundo del artículo 66, y por el estado a las demás partes, el mismo día o, a más tardar, al siguiente, sin necesidad de que lo ordene el juez."."

Dios guarde a V.E.

*(Fdo.): Carlos Montes Cisternas, Presidente de la Cámara de Diputados.-  
Carlos Loyola Opazo, Secretario de la Cámara de Diputados.*

***PROYECTO DE LEY DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE  
OTORGA EL NOMBRE DE "ALEJANDRO NOEMÍ HUERTA"  
AL HOSPITAL DE COPIAPÓ  
(1127-11)***

Con motivo del Mensaje, Informe y demás antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., la Cámara de Diputados ha tenido a bien prestar su aprobación al siguiente

**PROYECTO DE LEY:**

"Artículo único.- Otórgase, a contar de la fecha de publicación de la presente ley, el nombre del distinguido hombre público, don Alejandro Noemí Huerta, al Hospital de Copiapó, ubicado en la III Región de Atacama."

Dios guarde a V.E.

***(Fdo.): Carlos Montes Cisternas, Presidente de la Cámara de Diputados.-  
Carlos Loyola Opazo, Secretario de la Cámara de Diputados.***

***INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA RECAÍDO EN EL PROYECTO  
DE LEY DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE PRORROGA  
LA VIGENCIA DE AVALÚOS DE BIENES RAÍCES AGRÍCOLAS  
(2343-01)***

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Agricultura tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Para su despacho, el Ejecutivo ha hecho presente la urgencia, calificada de "suma", en todos sus trámites constitucionales.

Asistieron a la sesión en que se trató la iniciativa, especialmente invitados, el señor Ministro de Agricultura, don Angel Sartori Arellano y su Jefe de Gabinete, don Fernando Baeriswil Rada.

Concurrió, asimismo, el Jefe del Departamento de Catastro y Tasaciones del Servicio de Impuestos Internos, señor Carlos Orrego Acuña.

-----

Cabe tener presente que por tratarse de un proyecto de ley de artículo único, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de esta Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y particular a la vez.

-----

**ANTECEDENTES GENERALES**

Para un adecuado estudio de esta iniciativa legal se tuvieron presentes los siguientes antecedentes:

1.- Legales.

a) El artículo 19, N° 20, de la Constitución Política de la República, que en su párrafo primero garantiza a todas las personas la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. Agrega esta disposición, en su párrafo segundo, que en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

b) La ley N° 17.235, que fija el texto refundido, sistematizado y coordinado de la Ley sobre Impuesto Territorial.

c) La ley N° 18.591, que establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal.

d) La ley N° 18.627, que introduce modificaciones a los artículos 1°, 2° y 4° de la ley N° 18.591.

e) La ley N° 19.000, que deja sin efecto el reavalúo de bienes raíces no agrícolas que indica (artículo 1°) y faculta al Presidente de la República para rebajar la tasa anual del impuesto territorial de los bienes raíces no agrícolas y aumentar el monto de la exención general habitacional de los citados bienes (artículo 4°).

f) La ley N° 19.065, que rebaja la tasa de aranceles que indica; modifica otras normas de carácter tributario y posterga la vigencia del reavalúo de bienes raíces no agrícolas.

g) La ley N° 19.182, que aprueba la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 1993.

h) La ley N° 19.339, que modifica disposiciones que indica de las leyes N°s. 19.000 y 19.034 (artículos 1° y 2°), y concede facultad legislativa similar a la de la ley N° 19.000, en relación con los bienes raíces no agrícolas (artículo 4°).

i) La ley N° 19.380, que establece modalidades de aplicación de los reavalúos de bienes raíces no agrícolas y modifica las leyes N°s. 19.000, 19.034 y 19.339.

j) La ley N° 19.468, que prorroga la vigencia de los avalúos de los bienes raíces agrícolas.

k) La ley N° 19.575, que prorroga la vigencia de los avalúos de los bienes raíces agrícolas.

## 2.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

El mensaje con que S.E. el Presidente de la República envió a trámite legislativo esta iniciativa señala como objetivos y fundamentos de la misma los siguientes:

a) Su primer objetivo es prorrogar la vigencia de los avalúos de las propiedades agrícolas, vigentes al 30 de junio de 1999, hasta el 31 de diciembre del año 2000, y postergar la aplicación de los reavalúos que se determinen, al 1 de enero del año 2001 (artículo único, número 1).

Cabe tener en cuenta que la ley N° 19.575 prorrogó la vigencia de los avalúos de los bienes raíces agrícolas hasta el 30 de junio recién pasado, fijando a contar del día 1° del mes en curso la vigencia de los nuevos avalúos que se determinen.

También persigue facultar al Presidente de la República para rebajar, por una vez, la tasa anual del impuesto territorial para estos bienes y aumentar la exención tributaria que los beneficia, en el evento de que si al comparar en moneda del mismo valor el monto a pagar por el contribuyente de las contribuciones giradas sin considerar el efecto del reavalúo, con aquél que corresponda pagar tras la aplicación del reavalúo, éste exceda en más de un 10% al primero.

Esta facultad regirá a contar del 1 de julio del año 2000, pero tanto la rebaja de la tasa como el aumento de la exención entrarán en vigencia conjuntamente con el reavalúo, es decir, el 31 de diciembre del mismo año (artículo único, número 2).

b) Como fundamentos del proyecto, este documento señala la difícil situación que atraviesa el sector agrícola, afectado por contingencias de índole climática y energética en algunas regiones del país y por la situación económica internacional, lo que ha derivado en mermas de productividad y en alteraciones del normal desarrollo de la actividad. Habida cuenta de lo anterior, agrega, no resulta conveniente aumentar los avalúos en la fecha prevista en la normativa legal vigente, situación que se agravaría aún más por el aumento de la carga impositiva que se produciría.

Por último, el mensaje sostiene que la prórroga sobre la que versa el presente proyecto permitirá al sector agrícola contar con un plazo para transitar desde un sistema de tributación por renta presunta a otro en base a renta efectiva, lo que permite recoger de manera más efectiva las variables de la productividad del sector, atenuando de esta manera el impacto que el aumento de los avalúos tendría en el impuesto a la renta de aquellos agricultores con baja rentabilidad.

### 3.- Tramitación en la H. Cámara de Diputados.

El proyecto fue informado, durante su primer trámite constitucional, por las Comisiones de Agricultura, Silvicultura y Pesca y de Hacienda, las que propusieron su aprobación a la Sala en forma unánime y por mayoría, respectivamente.

En las audiencias informativas realizadas ante ambas comisiones legislativas, fueron escuchados el Ejecutivo -representado por autoridades del Ministerio de Agricultura y del Servicio de Impuestos Internos- y la Asociación Chilena de Municipalidades, entidad que abogó por el rechazo del proyecto en informe.

Sometido a votación en la Sala de la H. Cámara de Diputados, el proyecto fue acogido con 64 votos a favor y 2 abstenciones.

### **DISCUSION GENERAL Y PARTICULAR**

El proyecto consta de un artículo único cuyos objetivos ya fueron reseñados en el acápite 2, literal a), de este informe.



Vuestra Comisión al iniciar la discusión de la iniciativa efectuó diversas consultas al representante del Ministerio de Hacienda, con el fin de determinar su ámbito de aplicación y alcances.

El H. Senador señor Romero manifestó su preocupación por los términos en que viene planteada en el proyecto la delegación en el Presidente de la República de facultades legislativas para rebajar la tasa anual del impuesto territorial de los bienes raíces no agrícolas y aumentar el monto de la exención del impuesto territorial que beneficia a dichos bienes (contenida en el N°2 de su artículo único). A su juicio en dicha delegación se establece un procedimiento para determinar la rebaja que no se explicita de manera objetiva (contenido en los párrafos segundo y tercero del N° 2 del artículo único), lo que afectaría materias comprendidas en las garantías constitucionales, respecto de las cuales el artículo 61 de la Constitución Política prohíbe expresamente su delegación. Esto, en la medida en que podría significar una desigual repartición de las cargas públicas.

Planteó, asimismo, Su Señoría, que lo anterior conduce necesariamente a una cuestión de fondo, como es aquella relativa a los parámetros a utilizar en la determinación de los reavalúos de los inmuebles agrícolas, si se tiene en cuenta que hasta ahora el eje central para su determinación ha sido la capacidad potencial de uso de suelo. Con un enfoque moderno éste debería desecharse, toda vez que la rentabilidad del sector no está determinada por el uso de la tierra, sino por una serie de otros elementos cuya consideración para determinar cuánto vale una propiedad agrícola se traducirían en un trato equitativo frente a las dificultades que atraviesa el sector y a las condiciones propias de un comercio internacional abierto de productos del agro.

Consultado el representante del Servicio de Impuestos Internos, señaló que la facultad delegada propuesta se propone por primera vez en el ámbito de las propiedades agrícolas, lo que en la actualidad representa anualmente en cuanto a la rebaja de la tasa del impuesto territorial un veinte por mil, y en cuanto al monto de contribuciones que se encuentra exento, que beneficia a estas mismas propiedades, la cifra de 1.725.890 pesos.

Refiriéndose al objetivo de la facultad, expresó que persigue aminorar el impacto del aumento tributario producto del reavalúo, a fin de que a nivel promedio nacional la recaudación no aumente más de un 10% respecto de la vigente. Como

precedente, señaló que una facultad idéntica fue aprobada en dos ocasiones anteriores por el Parlamento, tratándose de propiedades no agrícolas.

El representante del Ejecutivo entregó otras cifras de interés, a saber, que conforme al catastro que mantiene el Servicio de Impuestos Internos, hoy existen 565.000 propiedades agrícolas enroladas, de las cuales sólo el 29% -es decir, 164.638 predios- se encuentra afecto al pago de contribuciones. Estos serían los beneficiarios directos de la postergación que se propone, conjuntamente con los 45.000 agricultores que actualmente tributan bajo el sistema de renta presunta, toda vez que el avalúo fiscal del bien raíz agrícola constituye la base de cálculo del impuesto de primera categoría (la tasa es de un 15% y se aplica sobre el 10% del avalúo fiscal para calcular el impuesto a la renta).

Por otro lado, precisó, los agricultores pueden descontar del impuesto a la renta las contribuciones de bienes raíces -franquicia de la que ya no goza el resto de las actividades comerciales, salvo las inmobiliarias-, de forma tal que si tributan bajo renta presunta no pagan impuesto a la renta porque las contribuciones que descuentan son más altas que el impuesto que deben pagar.

En lo relativo a ingresos municipales, continuó, el total de los mismos por concepto de impuesto territorial agrícola representa sólo el 11% -un monto cercano a 30 mil millones de pesos- y el resto corresponde a contribuciones de propiedades urbanas. De aprobarse el proyecto en los términos planteados por el Ejecutivo y aprobados por la H. Cámara de Diputados, los mayores ingresos municipales serían de aproximadamente 1.500 millones de pesos semestrales, atendido el hecho de que en promedio el impuesto no podría subir más allá de un 10%.

Interrogado respecto a cómo opera el sistema de comparación de ambos avalúos, el representante del Ejecutivo precisó que el límite del 10% de diferencial de recaudación tributaria a que se refiere el inciso segundo del N° 2 del artículo único del proyecto en informe, es una cantidad agregada y la situación respecto de cada caso particular es variable (podría fijarse, por ejemplo, el reavalúo en un 8, 5 o 0% de incremento según el caso), dado que también lo es el grado de distorsión en el monto de los avalúos, considerando el tiempo transcurrido desde la última retasación, efectuada en el año 1980. De esta manera, el aumento no será parejo debido a la incidencia de factores como tipo de predio (secano o riego) o valorización comercial.

Atendido el escenario descrito, añadió, de aplicarse una retasación sin que se autorice la facultad delegada, conforme a la estimación del Servicio de Impuestos Internos, los avalúos en promedio subirían un 300% respecto de los actuales.

En consecuencia, dado el monto del alza que regirá a partir del año 2001, es evidente que el aumento de la carga tributaria para los contribuyentes del sector agrícola alcanzará ribetes insostenibles. Adicionalmente, explicó, debe considerarse que la facultad de que se trata permite mantener la base tributaria, es decir, no eliminar la exención respecto de un importante número de propiedades.

Ante una consulta del H. Senador señor Cariola, indicó que una vez calculado el aumento y el impacto real en contribuciones de este proceso en la situación actual, muchas propiedades exentas pasarían a estar afectas, con una tasa menor, porque el monto exento se mantendría.

En relación con este último planteamiento, el H. Senador señor Romero planteó su inquietud en orden a que la mayor carga tributaria recaería consecuentemente en las medianas propiedades.

Frente a la consulta del H. Senador señor Moreno, respecto a si el propósito del N° 2 del artículo único es resolver el problema planteado por la Asociación Chilena de Municipalidades, en la medida en que los municipios al prorrogarse la vigencia de los actuales avalúos fiscales dejan de percibir importantes recursos, el representante del Ejecutivo señaló que el primer propósito es permitir a los contribuyentes pagar los impuestos, es decir no afectarlos al pago de tributos desmedidos. En ese espíritu, efectivamente, se persigue aumentar los ingresos de los municipios a contar del 1 de enero del año 2001, pero con el límite porcentual a que se ha hecho referencia.

Tras un intercambio de opiniones, la unanimidad de los miembros de vuestra Comisión se manifestó de acuerdo con aprobar la idea de legislar y el numeral 1 del artículo único que prórroga la vigencia de los actuales avalúos de bienes raíces agrícolas, y posterga la aplicación de los reavalúos.

En cuanto al numeral 2 de dicho artículo, que contiene la facultad delegada que se ha venido comentando, la unanimidad de criterios se mantuvo, para rechazarlo.

El H. Senador señor Romero fundó su decisión, por una parte, en sus observaciones de constitucionalidad formuladas al iniciar el debate. En tal sentido, consideró extremadamente complejo delegar una atribución legislativa sin mediar una absoluta y total claridad respecto del resultado final al que conducirá su ejercicio.

Además, hizo presente que su decisión se apoya en la necesidad de reestudiar el sistema de determinación de los avalúos de los bienes raíces agrícolas, desplazando el parámetro actualmente utilizado por la ley -la capacidad de uso del suelo-, por otros que reflejen adecuadamente la rentabilidad de un predio agrícola, tal como lo señalara precedentemente. Añadió que el rechazo de la facultad delegada contemplada por el proyecto constituye una invitación a redefinir, en conjunto, la base a considerar para establecer el avalúo agrícola que proyecta sus efectos en el campo tributario.

En el mismo sentido se manifestó el H. Senador señor Cariola, quien insistió en la necesidad de replantear los criterios que la actual ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial, establece para la determinación del avalúo de los predios agrícolas, elemento que a su juicio constituye una cuestión de fondo que es preciso abordar sin dilación.

Estimó que aprobar el numeral 2 implicaría sancionar una fórmula para disminuir el impacto del pago del impuesto territorial, que produciría un alza de los avalúos de los bienes raíces agrícolas cuyo monto se determina mediante un sistema que no parece adecuado ni equitativo.

Finalmente, puntualizó que una posible inconstitucionalidad de la facultad delegada adquiere solidez al desconocerse el efecto que su ejercicio generará en los contribuyentes, lo que podría traducirse en arbitrariedades que vulneren el principio de igual repartición de los tributos consagrado por la Constitución.

Por su parte, el H. Senador señor Chadwick fundó su voto señalando que el problema de fondo no radica en el numeral 2 sino en los criterios con que se

determinan los avalúos, así como en la oportunidad y forma de hacerlo. Por consiguiente, mientras ese punto no se defina, no le pareció conveniente otorgar la delegación de facultades legislativas de que se trata sin sostener previamente un acabado debate sobre el particular.

El H. Senador señor Matta manifestó que su voto de rechazo a la inclusión del numeral 2 de que se trata, se sustenta en su desacuerdo con los términos en que se propone la delegación de facultades propias del Congreso Nacional al Presidente de la República.

A su juicio, una materia de esta índole debería estudiarse en la Comisión necesariamente con la presencia del Ministro o Subsecretario del ramo.

Finalmente, el Presidente de vuestra Comisión, H Senador señor Moreno fundó su voto señalando que sin lugar a dudas es esencial establecer un mecanismo destinado a aminorar el efecto que los reavalúos de los predios agrícolas -cuya alza se estima cercana al 300%- producirán en el monto del impuesto territorial, debido a la relación que une a ambos, en cuanto el citado tributo tiene su base de cálculo precisamente en dicho avalúo.

No obstante lo anterior, no estuvo de acuerdo con el expediente de comisionar al Presidente de la República para ejercer facultades propias del Poder Legislativo sin que la norma delegatoria, cuya aprobación se propone, establezca con claridad su preciso alcance. Si bien el Presidente de la República, agregó, deberá enmarcar el ejercicio de dicha facultad en el respeto a la Constitución y las leyes, imponiéndosele por consiguiente la obligación de repartir igualitariamente los tributos en base a criterios de proporcionalidad o progresión, el efecto final respecto a los contribuyentes no se precisa y por ende no permite al legislador formarse un criterio acabado sobre el particular. Por esta razón optó finalmente por el rechazo del numeral 2, a fin de que el Ejecutivo subsane este inconveniente en los siguientes trámites de formación de la ley.

**-En consecuencia, vuestra Comisión acordó por la unanimidad de sus miembros, HH. Senadores señores Cariola, Chadwick, Matta, Moreno y Romero, aprobar la idea de legislar y sólo el numeral 1 del artículo único del proyecto de ley sometido a su consideración. Con el mismo quórum rechazó su numeral 2.**

-----

En mérito de las consideraciones precedentemente expuestas, vuestra Comisión de Agricultura os propone aprobar el proyecto de ley de la H. Cámara de Diputados, con la siguiente enmienda:

**Artículo único**

- Eliminar su numeral 2).

**(Aprobada por unanimidad 5-0)**

-----

Como consecuencia de la modificación anterior, el texto del proyecto de ley que os propone vuestra Comisión de Agricultura quedaría como sigue:

**PROYECTO DE LEY**

“**Artículo único.**- Reemplázanse, en el inciso primero del artículo único de la ley N° 19.575, las expresiones “30 de junio de 1999”, “30 de junio de 1998” y “1 de julio de 1999” por “31 de diciembre del año 2000”, “30 de junio de 1999” y “1 de enero del año 2001”, respectivamente.”.

-----

Acordado en sesión celebrada el día 7 de julio de 1999, con asistencia de los HH. Senadores señores Rafael Moreno Rojas (Presidente), Marco Cariola Barroilhet, Andrés Chadwick Piñera, Manuel Antonio Matta Aragay y Sergio Romero Pizarro.

Sala de la Comisión, a 12 de julio de 1999.

*(Fdo.): María Angélica Bennett Guzmán, Secretario Accidental.*

***INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE  
LEY DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS QUE PRORROGA LA  
VIGENCIA DE AVALÚOS DE BIENES RAÍCES AGRÍCOLAS  
(2343-01)***

**HONORABLE SENADO:**

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de informaros el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que prorroga la vigencia de los avalúos de bienes raíces agrícolas.

Para el despacho de esta iniciativa legal, S.E. el Presidente de la República hizo presente la urgencia constitucional, calificándola de "suma".

A la sesión en que vuestra Comisión analizó este proyecto de ley, asistieron el Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos, señor Javier Etcheberry, y el Subdirector de Avaluaciones del mismo Servicio, señor Rodrigo Durán.

- - -

El proyecto de ley en estudio fue analizado previamente por la Comisión de Agricultura de esta Corporación, técnica en la materia, la cual lo aprobó con modificaciones.

- - -

Se hace presente que por tratarse de un proyecto de artículo único y en conformidad a lo establecido en el artículo 127 del Reglamento de esta Corporación debe discutirse en general y en particular a la vez.

- - -



## *DESCRIPCION Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO*

El proyecto de ley despachado por la Comisión de Agricultura consta de un artículo único que tiene por objeto prorrogar hasta el 31 de diciembre del año 2000, la vigencia de los avalúos de bienes raíces agrícolas que rijan al 30 de junio de 1999 y, además, fijar a contar del 1 de enero del año 2001, la vigencia de los nuevos avalúos que se determinen.

Durante el estudio de esta iniciativa legal, el Ejecutivo formuló indicación para reponer la facultad al Presidente de la República para rebajar la tasa anual del impuesto territorial de los bienes raíces agrícolas y aumentar el monto de la exención de impuesto territorial que beneficia a dichos predios, la cual había sido suprimida por la Comisión de Agricultura.

El texto de la indicación presidencial persigue agregar el siguiente precepto:

“Artículo 2º.- Facúltase al Presidente de la República para rebajar, por una vez, la tasa anual del impuesto territorial de los bienes raíces agrícolas y aumentar el monto de la exención de impuesto territorial que beneficia a los predios agrícolas. Esta facultad regirá a contar del 1 de julio del año 2000, pero la rebaja de la tasa y el aumento de la exención entrarán en vigencia desde la fecha en que entre en vigor el reavalúo de los bienes raíces agrícolas a que se refiere esta ley.

El Presidente de la República ejercerá esta facultad con ocasión del reavalúo de los bienes raíces agrícolas a que se refiere el artículo 1º, si al comparar, en moneda de igual valor, la proyección anual del monto total de las mismas contribuciones giradas sin considerar el efecto del reavalúo, con el monto total que corresponda girar con posterioridad a él, este último resultare superior en más de un 10% al primero.

Esta facultad se ejercerá de tal modo que la proyección anual del monto total girado como consecuencia de la aplicación del reavalúo, no sobrepase en el referido 10% a la proyección del monto girado antes del reavalúo.”.

## *DISCUSION GENERAL Y PARTICULAR*

El Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos, señor Javier Etcheberry, planteó que el reavalúo de los bienes raíces agrícolas del país, de conformidad a las disposiciones de la ley N° 19.575, debía regir a contar del 1° de julio pasado.

La iniciativa legal en estudio, que prorroga la entrada en vigencia del reavalúo de los predios agrícolas hasta el 1 de enero del año 2001, se basa en las difíciles condiciones por las cuales atraviesa el sector agrícola, el que ha sido afectado tanto por factores de tipo climático y de crisis energética en algunas regiones del país como por otros de origen externo, todo lo cual ha afectado la productividad y el desarrollo normal de esa actividad.

El señor Director Nacional agregó que, en la actualidad, existen 565.000 predios enrolados en el Servicio y que la postergación del reavalúo beneficiará en forma directa a unas 161.538 propiedades agrícolas que tienen actualmente un avalúo fiscal superior a \$ 1.725.890 (monto exento al primer semestre de 1999) por lo que están afectas al pago de contribuciones. El número de beneficiados incluye a 45 mil agricultores que tributan bajo el sistema de renta presunta por tener ventas netas anuales que no exceden de 8.000 UTM.

Por otra parte, explicó que la postergación de reavalúo no significará mayor gasto fiscal y su posterior aplicación, a contar del 1 de enero del año 2001, generará semestralmente mayores ingresos a los municipios de alrededor de \$ 1.530 millones, de aplicarse el aumento máximo de 10% en la recaudación al ejercer el Presidente de la República la facultad señalada en la indicación presentada en esta Comisión. La prórroga por tres semestres del reavalúo significará que los municipios seguirán, por este período, recaudando este tributo como lo hacen en la actualidad.

Finalmente, el señor Director Nacional manifestó que la prórroga de la vigencia de los reavalúos de los bienes agrícolas permitirá a ese sector disponer de un plazo para ir traspasándose de un sistema de tributación por renta presunta a renta efectiva, el cual permite recoger más plenamente las variables asociadas a la rentabilidad de la

explotación agrícola, atenuando de esta manera el impacto del aumento de los avalúos fiscales producto de la retasación respectiva.

En relación con una consulta del H. Senador señor Jovino Novoa, el Director Nacional informó que el último reavalúo se hizo en 1980 y después de esa fecha se han dictado ocho leyes que lo han postergado, por las razones que se han hecho presente en cada oportunidad.

Ante una pregunta del H. Senador señor Jaime Gazmuri acerca de si existe alguna norma legal que señale el período de tiempo dentro del cual se deben realizar los reavalúos agrícolas, el Director Nacional respondió que ello debería hacerse en un plazo máximo de cinco años y en un mínimo de tres.

El Director Nacional de Impuestos Internos explicó que los avalúos agrícolas actuales son los mismos de 1980 y sólo se han reajustado en el IPC. Sin embargo, la tierra ha subido muchísimo más, de modo que el próximo reavalúo debería triplicar, en promedio, los valores de los actuales avalúos. Por ello, es necesaria la facultad al Presidente de la República para bajar la tasa y subir el monto exento, de tal manera que los agricultores paguen contribuciones que, en promedio, no superen el 10%. Ello significa que los agricultores pagarían \$ 3.000 millones adicionales (unos \$ 1.530 millones semestralmente aproximadamente) y no una cifra varias veces superior que resultaría de no aprobarse esta facultad.

El H. Senador señor Jaime Gazmuri expresó que espera que el reavalúo de predios agrícolas se realice verdaderamente antes de dos años, esperando que no se presenten inclemencias climáticas severas que motiven una nueva postergación. Se manifestó de acuerdo con el proyecto por cuanto el avalúo fiscal no es una buena referencia en relación con los precios reales de las tierras, agregando que es razonable que se establezca una facultad al Presidente de la República para rebajar la tasa del impuesto territorial, fijando un aumento promedio de 10%, lo que no constituye una sobrecarga.

El H. Senador señor Jovino Novoa hizo presente que el impuesto territorial agrícola representa el 11% de los ingresos municipales, por lo cual al aumentarse los avalúos en 10%, las municipalidades recibirán un incremento de \$ 3.000 millones. Agregó el señor Senador que está de acuerdo con la prórroga solicitada ya que las

condiciones actuales del agro así lo ameritan. En relación con la facultad que se otorga al Presidente de la República en la indicación del Ejecutivo, expresó que si bien limita el efecto en las contribuciones no lo limita en la renta presunta, agregando que hay 45 mil agricultores que tributan mediante este sistema, los que verían triplicado su impuesto de primera categoría. Por ello, manifestó que se abstendría al momento de votar dicha indicación añadiendo que no la vota en contra porque comprende que significa una mitigación de los efectos del incremento de contribuciones y está redactada en términos que no implican discriminación.

El H. Senador señor Roberto Muñoz Barra anunció su voto a favor de este proyecto por cuanto ello le permitirá al sector agrícola la posibilidad de readecuar los conceptos de revalorización de los bienes raíces agrícolas de acuerdo a los tipos de agricultura y, además, por cuanto las tasas agrícolas bajarían de un 2% a un 1,5%.

El H. Senador señor Francisco Prat señaló que sería preferible llevar a cabo de inmediato los reavalúos, haciendo las rebajas de tasa, y si ello significara pagar un 10% más en promedio, sería conveniente bajar aún más la tasa para que el efecto sea neutro. Comentó que el sector agrícola que tiene más perspectivas tributa con contabilidad completa, descontando las contribuciones. Aquí se está legislando para los pequeños agricultores que tributan por presunciones y que no pueden descontar las contribuciones de sus predios.

El H. Senador señor Roberto Muñoz Barra se manifestó de acuerdo con lo expresado por el H. Senador señor Francisco Prat, en el sentido de que al realizarse el reavalúo agrícola se baje la tasa de tal manera que su efecto sea neutro.

El H. Senador señor Jovino Novoa manifestó que el proyecto expresa que los reavalúos regirán a contar del 1 de enero del año 2001, por lo cual es necesario contar con los datos necesarios para reclamar, unos seis meses antes de la entrada en vigencia de la disposición.

El Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos expresó que efectivamente los nuevos avalúos deberán estar vigentes el 1 de enero del año 2001 y, en consecuencia, las primeras contribuciones con el nuevo monto tendrán que pagarse en el mes de abril de ese año, por lo que existirá un plazo para que los agricultores reclamen.

El H. Senador señor Hosain Sabag comentó que las sucesivas prórrogas de vigencia de los avalúos agrícolas se han debido a que la agricultura es un rubro incierto sujeto a muchas contingencias. Anunció su voto a favor de esta iniciativa y de la indicación del Ejecutivo, agregando que coincide con lo expresado por el H. Senador señor Francisco Prat en el sentido de que los efectos de la retasación deben ser neutros.

- Puesto en votación el artículo único del proyecto, fue aprobado, sin enmiendas, con los votos de los HH. Senadores señores Jaime Gazmuri, Roberto Muñoz Barra, Hosain Sabag y Jovino Novoa, y con la abstención del H. Senador señor Francisco Prat.

- En relación con la indicación del Ejecutivo, ésta fue aprobada, sin enmiendas, con los votos de los HH. Senadores señores Jaime Gazmuri, Roberto Muñoz Barra y Hosain Sabag; y con las abstenciones de los HH. Senadores señores Jovino Novoa y Francisco Prat.

Fundando su voto, el H. Senador señor Jovino Novoa señaló que se abstuvo en la indicación del Ejecutivo por cuanto habría preferido que, en consideración a la situación estructural de la agricultura chilena, los efectos de la retasación fueren neutros y no quedaren limitados a un 10% de aumento.

El H. Senador señor Roberto Muñoz Barra dejó constancia de que cualquier aumento de avalúos de bienes agrícolas debería ser neutro mientras no exista un completo análisis de los distintos tipos de agricultura.

- - -

#### *FINANCIAMIENTO*

Según el informe financiero de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la aplicación del reavalúo de los bienes raíces agrícolas que regirá conforme a este proyecto a contar del 1° de enero del año 2001, generará semestralmente mayores ingresos a los municipios de alrededor de mil quinientos treinta millones de pesos, de aplicarse el aumento máximo de un 10% en la recaudación al ejercerse la facultad que se

otorga al Presidente de la República para rebajar, por una vez, a contar del 1° de julio del año 2000, la tasa del impuesto territorial que beneficia a esas propiedades.

Obviamente, la prórroga por tres semestres del reavalúo mencionado significará que los municipios seguirán recaudando este tributo como lo hacen en la actualidad.

Por último, este proyecto de ley no significa mayor gasto fiscal.

- - -

En consecuencia, vuestra Comisión de Hacienda ha despachado esta iniciativa legal sin un mayor gasto fiscal, de manera tal que sus normas no incidirán negativamente en la economía del país.

- - -

En mérito de las consideraciones anteriores, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de ley en informe despachado por la Comisión de Agricultura de esta Corporación, con la siguiente modificación:

*Artículo único*

Sustituirlo por el siguiente:

**"Artículo único.- Modifícase la ley N° 19.575, de la siguiente forma:**

**1) Reemplázanse, en el inciso primero de su artículo único las expresiones “30 de junio de 1999”, “30 de junio de 1998” y “1 de julio de 1999” por las expresiones “31 de diciembre del año 2000”, “30 de junio de 1999” y “1 de enero del año 2001”, respectivamente.**

**2) Agrégase el siguiente artículo 2°, nuevo:**

**Artículo 2º.-** Facúltase al Presidente de la República para rebajar, por una vez, la tasa anual del impuesto territorial de los bienes raíces agrícolas y aumentar el monto de la exención de impuesto territorial que beneficia a los predios agrícolas. Esta facultad regirá a contar del 1 de julio del año 2000, pero la rebaja de la tasa y el aumento de la exención entrarán en vigencia desde la fecha en que entre en vigor el reavalúo de los bienes raíces agrícolas a que se refiere esta ley.

El Presidente de la República ejercerá esta facultad con ocasión del reavalúo de los bienes raíces agrícolas a que se refiere el artículo 1º si, al comparar, en moneda de igual valor, la proyección anual del monto total de las mismas contribuciones giradas sin considerar el efecto del reavalúo, con el monto total que corresponda girar con posterioridad a él, este último resultare superior en más del 10% al primero.

Esta facultad se ejercerá de tal modo que la proyección anual del monto total girado como consecuencia de la aplicación del reavalúo no sobrepase en el referido 10% a la proyección anual del monto girado antes del reavalúo.”.

- - -

Como puede advertirse, el texto despachado por esta Comisión de Hacienda es del mismo tenor que el aprobado por la H. Cámara de Diputados y que consta en el oficio N° 2.404, de 24 de junio de 1999, de esa H. Corporación.

- - -

Acordado en sesión realizada el día 21 de julio de 1999, con asistencia de los HH. Senadores señores Hosain Sabag (Presidente accidental), Jaime Gazmuri, Roberto Muñoz Barra, Jovino Novoa y Francisco Prat.

Sala de la Comisión, a 28 de julio de 1999.

*(Fdo.): César Berguño Benavente, Secretario de la Comisión.*





**SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN,  
JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, INICIADO  
EN MOCIÓN DEL HONORABLE SENADOR SEÑOR ZALDÍVAR (DON ANDRÉS),  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 9º DEL DECRETO LEY N° 2.695,  
SOBRE SANEAMIENTO DE PROPIEDAD  
(2241-12).**

**HONORABLE SENADO:**

En conformidad con el acuerdo adoptado en sesión de 7 de julio pasado, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de presentaros el segundo informe sobre el proyecto de ley de la referencia, que tuvo su origen en una Moción del H. Senador señor Andrés Zaldívar Larraín, y cuyo primer informe fue elaborado por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

A la sesión en que se estudió el proyecto asistió el Presidente de la Excma. Corte Suprema, señor Roberto Dávila Díaz.

- - -

Dejamos constancia, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Senado, que el artículo único fue objeto de cuatro indicaciones, que esta Comisión recomienda aprobar con modificaciones.

En consecuencia, no hay normas que reglamentariamente corresponda dar por aprobadas al iniciarse la discusión particular en la Sala.

- - -

**CONSIDERACIONES PREVIAS**

El decreto ley N° 2695, de 1979, como se señala expresamente en su considerando 3°, confiere “facultades a la autoridad administrativa para ordenar la inscripción de los predios a nombre de sus poseedores materiales que reúnan los requisitos establecidos en la ley”.

Durante la discusión en general en la Sala de la iniciativa que se informa, diversos HH. señores Senadores manifestaron su preocupación porque la constitucionalidad del decreto ley N° 2695 ha sido cuestionada desde el momento mismo de su dictación, dando lugar una jurisprudencia nutrida de nuestra Excma. Corte Suprema, que ha acogido diversos recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducidos en su contra.

Solamente a título ejemplar, puede señalarse que en una de esas ocasiones declaró que los artículos 2° N°2, 4° inciso tercero, 15, 16, 26, 28 y 29 de este cuerpo legal, que configuran una legislación especial de regularización de la pequeña propiedad raíz, “no sólo abrogan las normas sobre posesión y dominio establecidas en el Código Civil, suprimiendo las garantías de la posesión inscrita que constituye presunción de dominio y que son la base de la actual organización social y económica del país, sino que contravienen el artículo 19 N°24 de la Constitución, ya que permiten que el titular de un derecho de propiedad sobre un bien raíz legalmente inscrito a su favor sea privado de lo suyo sin expropiación previa y en beneficio de otro que sólo detenta su posesión material.”<sup>1</sup>.

Esta posición jurisprudencial fue recordada ante la Comisión por el señor Presidente de la Excma. Corte Suprema, quien señaló que el decreto ley N°2695 ha generado toda clase de injusticias, porque el plazo de un año que tiene el poseedor inscrito para oponerse a la nueva inscripción ordenada administrativamente es muy breve, y normalmente toma conocimiento del hecho cuando ya este plazo ha vencido. Destacó que la Corte Suprema ha recogido tanto la tesis de la inconstitucionalidad por contravenir el artículo 19 N°24 de la Constitución, como la de que los respectivos artículos de este decreto ley habrían quedado tácitamente derogados por la entrada en vigencia de la actual Constitución Política.

La Comisión tuvo presente, al respecto, varias consideraciones.

Una, relacionada con el marco jurídico en que debe cumplir su cometido, cuya base la constituye el artículo 66 de la Constitución Política, y está desarrollada en los artículos 23 y 24 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en orden a la inadmisibilidad de las adiciones o correcciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley, que son, en la especie, las contenidas en la

---

<sup>1</sup> (C. Suprema, 19 de mayo de 1993. R., t.90, sec.5ª,p.149.)

moción. Ello impide considerar la inconstitucionalidad de otras disposiciones del referido cuerpo legal que no sean la que se propone modificar en el proyecto de ley que se informa.

No está demás señalar que una oportunidad propicia para ese examen la tuvo el Congreso Nacional con motivo de los diversos cambios que introdujo al mismo decreto ley mediante la ley N°19.455, que se publicó en el Diario Oficial de 25 de mayo de 1996.

Por otro lado, no puede dejar de anotarse que el proyecto de ley se orienta en un sentido inverso al que se tilda de inconstitucional, puesto que persigue, precisamente, que el poseedor inscrito del inmueble, que lo perdió a consecuencia de la inscripción ordenada administrativamente practicar a nombre de un tercero, vuelva a incorporarlo a su patrimonio, mediante la cancelación de la nueva inscripción.

En efecto, el proyecto pretende resolver la situación que se produce si, durante el proceso penal iniciado contra quien obtuvo maliciosamente el reconocimiento de la calidad de poseedor regular, éste fallece antes de dictarse sentencia de término, caso en el cual el poseedor inscrito original quedaría en la imposibilidad de obtener la cancelación de la inscripción fraudulenta. Por ello propone que, sin perjuicio del sobreseimiento que corresponda, el juez continúe de oficio el proceso para determinar la procedencia de la cancelación de esas inscripciones.

Durante su discusión en la Sala, surgieron dudas acerca del respeto de las normas del debido proceso, considerando que no se emplazaba a los herederos del procesado, que sin embargo verían afectada la masa hereditaria como producto de la cancelación de la inscripción, en circunstancias que en el proceso no se estableció a firme la responsabilidad penal del inculpado.

#### **ARTÍCULO ÚNICO**

**La indicación N° 1, del H. Senador señor Zaldívar, don Andrés,** propone sustituir el artículo único, para que el tribunal cite a los herederos en un término igual al de emplazamiento, lo que se notificará por avisos difundidos en la misma forma en que se dio a conocer en su momento la solicitud del poseedor material. Distingue a continuación si comparecen los herederos o no lo hacen. En el primer caso se entiende la oposición de los herederos como demanda, que se tramita tal como la oposición de terceros a la inscripción

solicitada por el poseedor material, esto es, da origen a una audiencia de contestación y, de ser necesario, se produce la prueba como en los incidentes, apreciándose ésta en conciencia. Si no comparecen los herederos, el tribunal en la misma causa realizará de oficio las diligencias que estime pertinentes para formar su convencimiento.

Al presentar la indicación, su autor explicó que ella tiene por objeto acoger las observaciones hechas durante la discusión general en la Sala, en orden a emplazar a los herederos del procesado en forma previa a la decisión del tribunal sobre la cancelación, o no, de las inscripciones que están a su nombre. Para este efecto se establece el procedimiento respectivo que, aunque tiene presente también lo dispuesto en los artículos 5° y 54 del Código de Procedimiento Civil, en lo sustancial hace aplicable las disposiciones que contempla el mismo decreto ley en cuanto a avisos, en los incisos primero a tercero del artículo 11, y a tramitación judicial, en los incisos segundo y tercero del artículo 22 y en el artículo 23.

**Las indicaciones N°s 2 y 3, del H. Senador señor Stange y del H. Senador señor Urenda, respectivamente,** reemplazan también el artículo único, proponiendo que el tribunal proceda simplemente a cancelar la inscripción. Permite que los herederos del inculcado se opongan dentro del término de emplazamiento, con el aumento que corresponda y, de haber oposición, se tramitará de modo incidental.

Los autores de las indicaciones manifestaron que la disposición del proyecto que da origen a la indicación establece una ficción legal en materia de responsabilidad criminal, que consiste en hacer subsistir el proceso penal, no obstante la extinción de la responsabilidad que le dio origen. Ello tiende a introducir un elemento de confusión, probablemente originado en el presupuesto de que la cancelación de la inscripción de la propiedad materia del delito, constituye una pena accesoria a la que establece el artículo 473 del Código Penal. Advertieron, al respecto, que en rigor la medida contemplada por el artículo 9° del decreto ley N° 2695 no es una pena cuya aplicación dependa de la determinación de la responsabilidad criminal del agente, sino el resultado de la desaparición de uno de los presupuestos de la aplicación del procedimiento que esa norma contempla: la posesión regular del inmueble.

Al aplicar el tipo de estafa al sujeto que falsea las condiciones para alegar la posesión regular del inmueble, el decreto ley no hace sino aplicar en la especie las normas penales

relativas a este delito, que, entre otros elementos, supone afectación de la propiedad y engaño. Por tanto, estimaron que, para obtener el resultado deseado por el autor del proyecto, no es necesario hacer excepción a las reglas generales de extinción de la responsabilidad penal, sino que es suficiente la formulación de una cuestión accesoria al juicio, un incidente, que en estricto rigor es de índole civil. Para ello se concede acción a los directamente afectados por la medida de cancelación, esto es, los herederos del inculpado (que a la fecha de su fallecimiento puede tener la calidad de imputado, procesado o acusado), sometiéndose su tramitación a las reglas de los incidentes.

Concluyeron señalando que la proposición de la indicación no es más que aplicación de la denominada “interrupción de la instancia” regulada en el artículo 5° del Código de Procedimiento Civil.

**La indicación N° 4, de los HH. Senadores señores Horvath y Larraín,** conserva el proyecto aprobado en general, agregando que el juez no podrá disponer la cancelación sin antes haber emplazado a los herederos mediante avisos, aplicándose el procedimiento incidental si éstos se apersonasen. Prevé que los avisos sean tres, que se publicarán en un diario o periódico de circulación provincial a costa del querellante, mediando a lo menos 10 días entre cada uno de ellos y dejando transcurrir a lo menos 30 días desde el último.

Los autores de la indicación la justificaron en el hecho de que obliga a continuar la acción con el solo objeto de determinar si debe o no cancelarse la inscripción, previa notificación a los herederos. Ello, en atención a que la resolución que dicte el juez del crimen en este caso no tiene efectos penales, sino civiles, que inciden en el patrimonio que el inculpado fallecido puede transmitir a sus herederos conforme a las reglas generales. Sostuvieron que, por aplicación del principio del debido proceso, consagrado en la Constitución Política, no puede una sentencia judicial afectar derechos de personas que no han sido emplazadas al juicio. Por lo tanto, si la resolución del juez tiene por objeto excluir de la masa hereditaria la pequeña propiedad raíz cuya inscripción se cancela, ello debe ser puesto en conocimiento de los herederos del causante. Omitir este trámite sería violar la garantía del debido proceso y viciar, por ende, de inconstitucionalidad el proyecto.

La Comisión observó que todas las indicaciones coinciden en recoger las inquietudes planteadas en la Sala durante la discusión general del proyecto, en orden a emplazar a los herederos del inculpado, para darles la oportunidad de hacer valer sus argumentos y rendir

pruebas en contra de la cancelación de la inscripción, habida consideración, como ya se dijo, que ella les producirá un detrimento pecuniario, al sustraer del patrimonio del causahabiente el bien raíz respectivo.

Atendidos los antecedentes, la Comisión resolvió refundir las indicaciones en una sola propuesta. Ella considera la circunstancia de que, en efecto, resulta jurídicamente procedente emplazar a los herederos de aquel poseedor material que obtuvo la inscripción de la propiedad a su nombre por vía administrativa y luego, sometido a proceso, falleció antes de dictarse sentencia de término, esto es, sin que medie sentencia judicial ejecutoriada que lo condene por haber obtenido maliciosamente el aludido reconocimiento de la calidad de poseedor regular.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario tener en cuenta que el proceso penal puede encontrarse en diferentes etapas al momento de ocurrir el fallecimiento del poseedor material del inmueble. En términos generales, es posible que la causa esté en sumario e incluso que se haya dictado recién la sentencia interlocutoria que lo sometió a proceso; que se haya deducido acusación fiscal y se encuentre en plenario, o que se haya pronunciado fallo. Por ello resulta apropiada la expresión “antes de dictarse sentencia de término”, ya que la sentencia de término es aquella que pone fin al proceso por ser la última que se dicta, sea que se pronuncie en primera instancia, o recaiga en el recurso de apelación o en el de casación que se interponga.

Este aspecto es importante, no para los efectos de la responsabilidad penal, que se extinguirá por el sobreseimiento definitivo, sino para prever los antecedentes que podrían obrar en el proceso y que utilizaría el juez para resolver la cuestión civil que la ley dejará entregada a su resolución, en cuanto a decidir si ordena la cancelación de la nueva inscripción o no lo hace.

Es evidente que, si comparecen los herederos del difunto, le corresponde a ellos desvirtuar los hechos que justifiquen disponer esa medida. Pero, si no se apersonan a la causa, está la eventualidad, que será tanto más efectiva cuanto menores sean las actuaciones realizadas desde la resolución que lo sometió a proceso, de que las pruebas reunidas no logren formar en el tribunal la convicción de que debe ordenarse la cancelación. De allí que sea conveniente facultarlo para realizar de oficio las diligencias que estime necesarias al efecto.

Con dichos términos se expresa de modo más apropiada la idea consignada en el proyecto de que el proceso continúe de oficio hasta su conclusión, ya que ciertamente el proceso penal se extinguirá por el sobreseimiento, y se trata solamente de que, en el mismo expediente, puedan continuar realizándose las actuaciones que procedan para que el juez determine si el inmueble debe volver a estar inscrito a nombre de su propietario anterior, o si ha de continuar estándolo a nombre del procesado difunto.

Sobre esas bases, se acordó señalar que, en caso de que falleciere el procesado antes de dictarse sentencia de término, sin perjuicio del sobreseimiento definitivo que corresponda, el tribunal podrá proceder a la cancelación de la inscripción previo emplazamiento a los herederos del difunto para que manifiesten su oposición, mediante tres avisos publicados en un diario o periódico de circulación provincial a costa del denunciante o querellante, entre cada uno de los cuales deben mediar a lo menos diez días y dejando transcurrir a lo menos treinta días desde el último aviso.

Se diferenció, en seguida, el caso de que se apersonaren herederos, en el cual su oposición se tramitará y resolverá de acuerdo con las normas sobre incidentes, del que incurran en rebeldía, situación en la cual el tribunal, de acuerdo al estado del proceso, realizará de oficio, en la misma causa, todas las diligencias que estimare necesarias, para decidir si ordena o no la cancelación de la referida inscripción, o resolverá de plano sobre el particular.

- En consecuencia, las indicaciones se aprobaron con modificaciones, por unanimidad, con los votos de los HH. Senadores señores Aburto, Larraín y Viera-Gallo.

- - -

Atendido el acuerdo precedente, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, os propone la siguiente modificación al proyecto de ley aprobado en general por la Sala:

#### Artículo único

Reemplazarlo por el siguiente:

**“ARTÍCULO ÚNICO.- Agrégase al inciso tercero del artículo 9º del decreto ley N°2.695, de 1979, a continuación del punto final (.), que pasa a ser punto seguido (.), las siguientes frases: “Si falleciere el procesado antes de dictarse sentencia de término, sin perjuicio del sobreseimiento definitivo que corresponda, el tribunal podrá proceder a la cancelación de la inscripción previo emplazamiento a los herederos del difunto para que manifiesten su oposición, mediante tres avisos publicados en un diario o periódico de circulación provincial a costa del denunciante o querellante, entre cada uno de los cuales debe mediar a lo menos diez días, y dejando transcurrir a lo menos treinta días desde el último aviso. Si se apersonaren herederos, su oposición se tramitará y resolverá de acuerdo con las normas sobre incidentes. En rebeldía de los herederos, el tribunal realizará de oficio, en la misma causa, todas las diligencias que estimare necesarias para decidir si ordena o no la cancelación de la referida inscripción, o resolverá de plano si hubiere mérito para ello.”.”.**

- - -

De aprobarse la proposición que antecede, el proyecto de ley quedaría como sigue:

#### **PROYECTO DE LEY**

**“ARTÍCULO ÚNICO.- Agrégase al inciso tercero del artículo 9º del decreto ley N°2.695, de 1979, a continuación del punto final (.), que pasa a ser punto seguido (.), las siguientes frases: “Si falleciere el procesado antes de dictarse sentencia de término, sin perjuicio del sobreseimiento definitivo que corresponda, el tribunal podrá proceder a la cancelación de la inscripción previo emplazamiento a los herederos del difunto para que manifiesten su oposición, mediante tres avisos publicados en un diario o periódico de circulación provincial a costa del denunciante o querellante, entre cada uno de los cuales debe mediar a lo menos diez días, y dejando transcurrir a lo menos treinta días desde el último aviso. Si se apersonaren herederos, su oposición se tramitará y resolverá de acuerdo con las normas sobre incidentes. En rebeldía de los herederos, el tribunal realizará de oficio, en la misma causa, todas las diligencias que estimare necesarias para decidir si ordena o no la cancelación de la referida inscripción, o resolverá de plano si hubiere mérito para ello.”.”.**

- - -



Acordado en sesión de fecha 20 de julio de 1999, con asistencia de los HH. Senadores señores Hernán Larraín Fernández (Presidente), Marcos Aburto Ochoa y José Antonio Viera-Gallo Quesney.

Sala de la Comisión, a 3 de agosto de 1999.

*(Fdo.): José Luis Alliende Leiva, Secretario.*