
HISTORIA DE LA LEY
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA
REPÚBLICA DE CHILE DE 1980

Artículo 65

**Origen de las Leyes e iniciativa exclusiva
del Presidente de la República**

INDICE

ANTECEDENTES CONSTITUYENTE	7
1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar	7
1.1. Sesión N° 1	7
1.2. Sesión N° 9	8
1.3. Sesión N° 11	10
1.4. Sesión N° 20	11
1.5. Sesión N° 22	13
1.6. Sesión N° 23	14
1.7. Sesión N° 26	15
1.8. Sesión N° 27	17
1.9. Sesión N° 49	18
1.10. Sesión N° 56	20
1.11. Sesión N° 65	23
1.12. Sesión N° 185	25
1.13. Sesión N° 189	27
1.14. Sesión N° 191	39
1.15. Sesión N° 285	42
1.16. Sesión N° 287	47
1.17. Sesión N° 301	48
1.18. Sesión N° 339	49
1.19. Sesión N° 344	51
1.20. Sesión N° 349	55
1.21. Sesión N° 351	66
1.22. Sesión N° 353	73
1.23. Sesión N° 394	75
1.24. Sesión N° 414	80
ANEXO	
Texto del artículo del anteproyecto	82
2. Actas Oficiales del Consejo de Estado	83
2.1. Sesión N° 88	83
2.2. Sesión N° 89	86
2.3. Sesión N° 108	87
3. Publicación de texto original Constitución Política. Texto aprobado	89
3.1 DL. N° 3464, artículo 62	89
LEY N° 19.097	
1. Primer Trámite Constitucional: Senado	91
1.1. Mensaje del Ejecutivo	91

1.2. Primer Informe Comisiones Unidas	93
1.3. Segundo Informe Comisiones Unidas	98
1.4. Discusión en Sala	100
1.5. Oficio de Cámara de Origen a Cámara Revisora	102
2. Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados.	103
2.1. Informe Comisiones Unidas	103
2.2. Discusión en Sala	105
3. Trámite Finalización: Senado	106
3.1. Oficio de Cámara de Origen al Ejecutivo	106
4. Publicación de Ley en Diario Oficial	107
4.1. Ley N° 19.097, art. 5°	107
LEY N° 19.526	108
1. Primer Trámite Constitucional: Senado	108
1.1. Mensaje del Ejecutivo	108
1.2. Primer Informe Comisión de Gobierno	111
1.3. Primer Informe Comisión de Constitución	116
1.4. Discusión en Sala	123
1.5. Discusión en Sala	130
1.6. Segundo Informe Comisiones Unidas	136
1.7. Discusión en Sala	145
1.8. Discusión en Sala	159
1.9. Discusión en Sala	162
1.10. Discusión en Sala	173
1.11. Discusión en Sala	205
1.12. Oficio de Cámara de Origen a Cámara Revisora	226
2. Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados	227
2.1. Primer Informe Comisión de Constitución	227
2.2. Primer Informe Comisión de Gobierno	232
2.3. Discusión en Sala	237
2.4. Oficio de Cámara de Origen a Cámara Revisora	244
3. Tercer Trámite Constitucional: Senado	245
3.1. Discusión en Sala	245

4. Trámite Congreso Pleno: Senado-Cámara de Diputados	248
4.1. Discusión en Sala	248
5. Trámite Finalización: Senado	252
5.1. Oficio de Cámara de Origen al Ejecutivo	252
6. Publicación de Ley en Diario Oficial	253
6.1. Ley N° 19.526, art único N° 1	253
TEXTO VIGENTE ARTÍCULO	254
1. Publicación de Ley en Diario Oficial	254
1.1 Decreto Supremo N° 100, Artículo 65	254

ANTECEDENTES

Esta Historia de Ley ha sido construida por profesionales de la Biblioteca del Congreso Nacional, Corte Suprema y de la Contraloría General de la República especializados en análisis de Historia de la Ley, quienes han recopilado y seleccionado los antecedentes relevantes y el espíritu del legislador manifestados durante el proceso de formación de la misma.

Las instituciones que han participado en la elaboración de la presente historia de la ley no se hacen responsables de las alteraciones, transformaciones y/o del uso que se haga de esta información, las que son de exclusiva responsabilidad de quienes la consultan y utilizan.

NOTA DE CONTEXTO

La historia del artículo 65 de la Constitución Política, se terminó de construir en el mes de Septiembre del año 2010, con los antecedentes existentes a esa fecha.¹

Su contenido ha sido recogido de las siguientes fuentes:

Su contenido ha sido recogido de las siguientes fuentes:

- 1) Actas Oficiales de la Comisión Constituyente
- 2) Actas del Consejo de Estado
- 3) Antecedentes de la Ley N° 19.097
- 4) Antecedentes de la Ley N° 19.526

Cabe hacer presente que la Ley N° 19.097, en su artículo 5°, introdujo como materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, aquellas relativas a la contratación de empréstitos o celebración de cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o responsabilidad financiera de los gobiernos regionales, entre otros organismos, con el objeto de mantener el criterio general de la Constitución en torno al orden público económico, y todo ello en el contexto de una ley que reformó los gobiernos regionales y la administración comunal.

Por otra parte, la Ley N° 19.526, sustituyó el número 2 del artículo objeto de la presente historia, en el contexto de la ley que reformó la Constitución en materia de Administración Comunal.

El texto del artículo **65** fue fijado en virtud del Decreto Ley N° 3464 del 11 de agosto de 1980, como artículo **62**. Posteriormente, en virtud del Decreto N° 100 de fecha 17 de septiembre de 2005, se fijó el actual texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República, cambiando su numeración.

ANTECEDENTES CONSTITUYENTE

1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar

1.1 Sesión N° 1 del 24 de septiembre de 1973

Primeras aproximaciones al contenido del artículo en la nueva Constitución

El señor DIEZ se refirió, en seguida, a ciertos aspectos que a su juicio deben ser considerados en la nueva Constitución que se dicte, los que a continuación se resumen:

- o -

2. — Considera necesario reestudiar el proceso de formación de la ley, sobretudo en la parte de las materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Agregó que le parecía absurdo, por ejemplo, la facultad de conceder indultos sin la participación o el consentimiento del Poder Judicial, como asimismo el sistema económico de dicho poder público.

1.2. Sesión N° 9 del 23 de octubre de 1973

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta que aprueba en general el memorándum que los miembros de la Comisión prepararon y cree que es la oportunidad en que sus nuevos integrantes presenten algunos planteamientos de carácter general.

Dentro de tal objetivo y sin mayor orden, formula las siguientes observaciones:

- 0 -

f) En el proceso de formación de la ley es útil distinguir lo relativo a su **preparación, iniciativa y elaboración**, de lo relativo a la aprobación de las normas por los cuerpos colegisladores, ya que esta segunda etapa pertenece en forma exclusiva sólo a quienes representan, a través del sufragio universal igualitario, la voluntad nacional, en su unidad y universalidad, en tanto que en la primera puede darse cabida a los cuerpos intermedios y especializados, proporcionándoles un cauce directo y responsable que evite los aspectos destructivos y perturbadores de la presión de los grupos en defensa de sus intereses exclusivos y egoístas.

- 0 -

El señor DIEZ reitera que a su juicio la nueva Constitución Política debe contener las normas básicas en que se debe sustentar nuestro régimen institucional, dejando entregada a la ley complementaria—de carácter intermedio entre la Carta Fundamental y la ley ordinaria— el desarrollo de las materias que harán posible la aplicación de las disposiciones propiamente constitucionales. **Estas dirán relación, por ejemplo, con los principios básicos del sistema económico; de los medios de información y comunicación; de la formación de la ley**, y con el de aprobación y aplicación de los tratados. Especial importancia le atribuyó el señor Díez a este último aspecto, ya que el constituyente de 1925 no consideró las posibles irregularidades que el Presidente de la República podría cometer en uso de tal facultad. En efecto, agregó, en este último tiempo, se celebraron acuerdos bilaterales con diferentes países sobre materias propias de ley, sin que haya mediado la intervención del Parlamento para su ratificación, con lo que se ha enajenado, en cierta medida, la soberanía nacional.

- 0 -

El señor ORTUZAR (Presidente), manifiesta que tanto el documento elaborado por el señor Evans, como las intervenciones de los restantes miembros de la

Comisión, contienen ideas que serán de indudable utilidad para la redacción del memorándum básico sobre la finalidad y objetivos de la nueva Constitución de la República.

Sin embargo, con el objeto de incorporar soluciones prácticas y definitivas en el texto constitucional, estima necesario tener presente los vicios del sistema institucional vigente en el país a la época en que asumió el Mando Supremo de la Nación la Junta de Gobierno Militar.

- o -

Asimismo, es indispensable **revisar las normas relativas a la formación de la ley**, para agilizar la legislación y posibilitar al Parlamento que cumpla sus funciones expedita y prontamente. El actual sistema, agregó, es engorroso y lento, a tal punto que leyes de vital importancia para la comunidad, se tramitan en un lapso superior a seis meses, circunstancia que no puede volver a ocurrir en el país.

1.3. Sesión N° 11 del 30 de octubre de 1973

Debata en torno al carácter de que debe tener la ley

En seguida, usaron de la palabra los señores ORTUZAR (Presidente) y EVANS, quienes estuvieron de acuerdo en que había que tener presente, al estudiar el proceso de formación de la ley, las siguientes sugerencias:

1. — La ley debe ser una norma de carácter general dirigida al bien común sin que pueda, en ningún caso, invadir el campo de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Deben existir dos categorías de leyes: las ordinarias o comunes y las estatutarias o básicas con quórum de aprobación especiales para ser modificadas.
2. — Las leyes que dicte el Parlamento deben estar íntegramente financiadas a fin de no entorpecer la planificación de la economía y desarrollo del país, que corresponde principalmente al Ejecutivo.

1.4. Sesión N° 20 del 15 de enero de 1974

En el anexo de la sesión, se transcribe opinión remitida por el constitucionalista, Carlos Cruz-Coke, comentando un informe evacuado por la Comisión Constituyente

Por ello, me detendré en ciertos hechos fundamentales, como son los siguientes:

- o -

Tampoco se modifican los plazos de generación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de manera de que coincidan y se evite el frecuente choque entre ambos órganos estatales. No se habla de establecer en forma definitiva la Iniciativa Popular, e incluso, la iniciativa legislativa a que debe tener derecho el Poder Judicial en materias de su competencia. Se mantiene un sistema legislativo bicameral político y obsoleto, que demanda ingentes gastos al Estado, que da lugar a las leyes misceláneas y que permite dilatar indebidamente toda legislación productiva.

2) Se habla de que en el Estado participarán todas las "fuerzas vivas" de la nacionalidad, en circunstancias de que el rol de los gremios, que es sin duda el más importante propulsor del desarrollo económico y social, pasa a tener un rol de "consejero" o "asesor" de los nuevos "practicones" políticos ubicados en el anquilosado poder legislativo. Como si no bastara la experiencia de 3 años encaminada a su destrucción, los gremios sólo serán consultados... ¿Cómo se pretende cambiar las bases del ideario institucional chileno por ese camino? ¿Acaso el fantasma estúpido de ser considerados "fascistas" o "corporativistas" les hace temer su plena incorporación a la labor legislativa? ¿Es posible que después de los fracasos de los Consejos Económicos-Sociales en Francia e Italia se continúe con el mismo criterio también anquilosado de la consulta y la asesoría?

En Chile debe crearse un órgano legislativo de carácter gremial que reemplace las Comisiones Parlamentarias permanentes, entes absolutamente politizados. Debe otorgárseles a los representantes de las entidades gremiales (Sindicatos, Colegios Profesionales, Gremios económico-sociales, Universidades, Centros de Madre, Juntas de Vecinos, etc.), una palabra categórica y decisoria en el futuro de nuestra legislación.

Ellos deben contar con iniciativa legislativa, deben tener derecho a veto a las resoluciones que adopte la Cámara Política. Esa Cámara Gremial, Funcional o como se le llame, debe generarse en forma piramidal, a través de una

profunda modificación del régimen de Municipalidades, de la creación de Centros Regionales en donde también participen, que estén dotados de autonomía, jurisdicción y recursos financieros, donde irán naciendo las Autoridades del Nuevo Régimen. De otra manera, la politiquería los volverá a "castrar" políticamente, y sólo los utilizará como lo hizo el marxismo con los sindicatos industriales y la Democracia Cristiana con el campesinado, cuando sus imperativos ideológicos lo juzgaron necesario.

No creo que en Chile dirigente gremial alguno, aún el más modesto, haya contemplado con mayor estupor este olvido acaso deliberado del rol que cumplieron y del que la Historia está exigiendo que cumplan en el nuevo ordenamiento constitucional...

1.5. Sesión N° 22 del 12 de marzo de 1974

Comentando las funciones del Congreso Nacional, el profesor Jorge Guzmán Dinator entrega su Opinión en torno a la iniciativa de ley de las cámaras del Congreso Nacional.

Le parece, por otra parte, muy importante la delimitación de las funciones del Senado y de la Cámara de Diputados, ya que constituye un grave inconveniente que las leyes puedan tener su origen tanto en la iniciativa parlamentaria como en la del Presidente de la República y que la de origen pueda, a su vez, ser la Cámara o el Senado. Cree que éste debe ser cámara revisora y no de origen; es decir, dejar entregado esto último a la rama política. Piensa, además, que el Senado puede ser un buen organismo de asesoría del Presidente de la República en muchas materias, así como ocurre, por ejemplo con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos que se ha constituido en un organismo tanto o más poderoso que el propio Ministerio. De manera que, desde ese punto de vista, habría mucho en que basarse para la organización de un Senado que represente algo distinto de lo que representa la Cámara de Diputados.

1.6. Sesión N° 23 del 14 de marzo de 1974

Referencia existente en borrador preliminar del informe elaborado conjuntamente por la Subcomisión Constitucional Sobre Descentralización Administrativa y Regional y por ODEPLAN, en materia de estructura y régimen jurídico-administrativo de las regiones.

4. Procedimientos de creación, modificación y supresión de las regiones.

La creación, modificación y supresión de los deslindes de las regiones debe ser materia de ley, cuya iniciativa corresponderá exclusivamente al Presidente de la República.

Para el cumplimiento de esta tarea deben considerarse los factores económicos geopolíticos, de defensa nacional y otros, señalados en el Capítulo III del documento antes citado (ver Anexo N° 2).

1.7. Sesión N° 26 del 26 de marzo de 1974

En esta sesión, son invitados a exponer los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Santiago, señores Gustavo Cuevas y Guillermo Bruna, respecto de las observaciones que les merece el memorándum elaborado por la Comisión.

Intervención de don Gustavo Cuevas en materia de facultades colegislativas y sistema semidirecto de iniciativa legal

El Presidente de la República o titular del Poder Ejecutivo debe, a juicio del profesor Cuevas, conservar y mantener sus facultades colegislativas. Cree que el Presidente que administre, que cuenta con las estructuras de asesoría y que visualiza la planificación del país, debe tener una intervención colegislativa o colegisladora muy importante dentro del sistema que describe.

- o -

El señor OVALLE consulta a los señores profesores si son partidarios de incorporar las instituciones de gobierno semidirecto, como el referéndum o iniciativa popular en materia constitucional y/o en materia de leyes ordinarias.

El señor CUEVAS manifiesta que la respuesta en cuanto dice relación a la incorporación de instituciones semidirectas relativas a materias de orden legal, la encuadrará dentro del contexto en que visualizó el Poder Legislativo. Recuerda que en su concepto, la decisión legislativa — distinguiendo entre la decisión legislativa y la elaboración propiamente tal de la norma— debía quedar entregada a los partidos políticos y a las corrientes políticas que formarían parte de lo que denominó "Cámara Única" y, también, eventualmente, en caso de rechazo de ciertas materias de orden legislativo, a la decisión última del pueblo mediante el expediente del plebiscito.

En materia de tipo constitucional general, expresó, sin embargo, ser enemigo de la generalización apriorística de los mecanismos de gobierno semidirecto, aun cuando los estima oportunos en función de la importancia y trascendencia que para la estructura institucional definitiva del país, pueda tener la decisión que se adopte.

El señor BRUNA manifiesta que respecto a la incorporación de las instituciones de gobierno semidirecto en cuanto se relacionan con la iniciativa constitucional, ha emitido opinión en el curso de su intervención.

Agrega que, considera positiva la incorporación en nuestro ordenamiento del sistema semidirecto de iniciativa legal. Inclusive, si la participación del pueblo queda limitada a las alternativas que le presenten los partidos políticos, este sistema será una especie de correctivo con que el pueblo en determinado momento, y de modo facultativo, podrá iniciar cierta legislación.

1.8. Sesión N° 27 del 28 de marzo de 1974

Intervención del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Valparaíso, Presbítero Enrique Pascal, acerca del memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado.

- o -

El señor PASCAL, junto con agradecer la invitación de que ha sido objeto, manifiesta que sus observaciones las ha consignado en un documento escrito que procede a entregar a la Comisión, luego de darle lectura.

Dicho documento es del tenor siguiente:

MEMORÁNDUM SOBRE EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA
"CONSIDERACIONES PREVIAS

- o -

36.— Puede comprenderse de lo dicho que cuanto contiene el N° 8 sobre la Ley, quedará sometido a lo que se resuelva sobre la función legislativa. Las generalidades que contiene son conocidas. En cambio, no se plantea la posibilidad de que las Leyes sean proyectadas por Institutos Técnicos o por Comisiones de Juristas, o en la forma de gobierno semidirecto de la Iniciativa Legal. Se habla de una asesoría técnica, sin carácter obligatorio, dando por supuesto siempre que el Congreso político es indispensable. Cabe preguntarse si en realidad lo es o si no podría ser formulada la Ley por otro organismo que haga sus veces, de diversa generación. En este sentido, el Proyecto es viejo, es reiterativo de lo que se ha formulado y no se ve qué ventaja ofrezca en una época en que los Decretos-Leyes reemplazan con celeridad a la pesada maquinaria legislativa.

1.9. Sesión N° 49 del 27 de junio de 1974

El señor DIEZ expresa que está muy de acuerdo en que se haga llegar a la Comisión un memorándum escrito. Sin embargo, no quiere perder la oportunidad de aprovechar la conversación con el señor Vilarín, sobre todo porque algunas de sus sugerencias coinciden con las inquietudes que esta Comisión ha tenido, especialmente relacionadas con el problema de la participación. Señala que ha sido partidario de una cosa muy concreta: que es la integración mixta de las Comisiones de estudio del Congreso o de alguna rama del Congreso, de manera que formen parte de ella en calidad de miembros permanentes, representantes de las actividades del conocimiento y de la experiencia nacionales, conjuntamente con los parlamentarios. De modo que el oír a la experiencia, al trabajo y a los organismos vivos del país no sea una cosa accidental, sino que ellos tengan un asiento permanente para que vayan conociendo el espíritu de las Comisiones y para que vayan influyendo en ellas. Le parece lo más natural que una Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de un Parlamento esté formada mayoritariamente por parlamentarios y minoritariamente por el Presidente del Colegio de Abogados, un ex Presidente de la Corte Suprema, un representante de la Asociación de Magistrados Judiciales, es decir, gente que tiene que ver con la aplicación de la ley y de la Justicia. Igualmente, en la Comisión de Medicina, o de Higiene Social, o de Salubridad, podrían participar también el Presidente del Colegio Médico, gente con experiencia en el ramo que contribuirá a la formación de una tradición en cada Comisión, tradición donde el aprendizaje es mutuo, donde la ideología política, el bien común, que representan los partidos, va de alguna manera mitigando, suavizando los intereses individuales que representan las distintas personas que llegan a esa Comisión por otros capítulos, y, al mismo tiempo, los que representan el poder político van aprendiendo el problema específico de cada actividad, incorporando la tecnología, el progreso y la realidad a sus discusiones. De manera que, así como la jurisprudencia y la costumbre crean una serie de instituciones, la técnica de la formación de la ley se tiene que enriquecer. **Considera que no se puede estar siempre constreñido a este marco estrecho en que sólo pueden opinar en forma permanente en la formación de la ley quienes han pasado a través del proceso electoral;** porque si bien es cierto que el poder político siempre residirá en el electorado y que, en consecuencia, siempre habrá candidatos a cargos de representación popular, no es menos cierto que la permanencia de las personas en ellos, que tiene muchas ventajas porque va creando tradiciones, espíritu de servicio público, que las va independizando de alguna manera de los intereses contingentes, también tiene enormes inconvenientes. El inconveniente de la profesionalización excesiva, en que el cuidado de una futura elección es mucho más importante que cualquiera otra decisión en el plano político. Señala que entre quienes fueron de profesión senador o diputado, se ha visto después del

11 de septiembre a gente desesperada porque se le acabó el ejercicio de su profesión y que en realidad, reclama por una especie de derecho humano atropellado que nació por el hábito de años en el edificio del Congreso.

Agrega de que estos inconvenientes, que se vivieron en el Parlamento, pueden y deben ser paliados por medio de la participación; buscando alguna vía en que las ideas nuevas, en que la experiencia vivida, traiga un aire fresco a los debates del Congreso. Cree que a través de la participación, en la forma en que el señor Vilarín lo está insinuando, se puede lograr.

Señala que se ha extendido tal vez un poco más de la cuenta en el tema; pero lo ha hecho para la tranquilidad personal del invitado, para que sepa que los problemas que su gremio está enfrentando, no son ajenos a los debates de esta Comisión, la cual entiende la enorme importancia que ellos revisten sobre todo frente a un Estado que cada vez tiene una vida más compleja por el aumento de los problemas que la economía y técnica traen al mundo.

1.10. Sesión N° 56 del 23 de julio de 1974

En el estudio que la Comisión realiza del Capítulo II de la Constitución, se inserta un trabajo elaborado por el señor comisionado Sergio Díez y sus asesores.

En la parte pertinente al análisis de los derechos individuales, el estudio se centra en el Artículo 10 N° 17, sobre derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica. Llama la atención lo que exponen los autores acerca de la relación que debe existir entre participación ciudadana e iniciativa legal exclusiva.

Artículo 10: Asimismo, la Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

17° El derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional. El Estado deberá remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad e igualdad de las personas y grupos, y garantizará y promoverá su acceso a todos los niveles de la educación y a la cultura y a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos, a través de los sistemas e instituciones que señale la ley.

Las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, Cooperativas y demás organizaciones sociales mediante las cuales el pueblo participa en la solución de sus problemas y colabora en la gestión de los servicios del Estado y de las Municipalidades, serán personas jurídicas dotadas de independencia y libertad para el desempeño de las funciones que por la ley les correspondan y para generar democráticamente, sus organismos directivos y representantes, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros.

En ningún caso esas instituciones podrán arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado.

- 0 -

2. — AUTORES

Gustavo Lagos (La Reforma Constitucional de 1970)

- 0 -

Puntualiza enseguida que la participación cívica y política se expresa a través de la extensión del derecho a sufragio, del plebiscito y de los partidos y movimientos políticos. En los sectores social, cultural y económico, en cambio, los procesos de participación se encuentran en las etapas iniciales. El autor expresa que circunscribirá su análisis a señalar sólo algunos conceptos fundamentales que permitan apreciar las relaciones entre la participación del pueblo en los sectores de actividad señalados, la iniciativa exclusiva del Ejecutivo y el sistema de planificación del desarrollo.

Teniendo en cuenta que en muchas materias relacionadas con los aspectos cultural, social y económico de la vida nacional, **la Reforma entrega la iniciativa exclusiva para legislar al Presidente de la República**, es necesario crear mecanismos para que las grandes mayorías intervengan en el sistema de planificación. Tanto el plebiscito sobre las metas del plan de desarrollo como la creación del Consejo Económico y Social son instrumentos útiles pero insuficientes.

- 0 -

Sergio Molina (La Reforma Constitucional de 1970).

“La concentración de la iniciativa en materia económica en manos del Poder Ejecutivo, permite una ejecución del plan más eficiente, pero obliga a crear mecanismos de participación que tienen que dar lugar para que las fuerzas sociales se expresen frente a las decisiones que tome un Gobierno y que les afectan de una manera directa o indirecta”.

“Para que esta participación pueda ser realidad se requieren, a lo menos, dos condiciones: primero, que los distintos grupos sociales tengan organizaciones representativas y, además, que existan instituciones adecuadas para reunir a los entes intermedios que representan la opinión de lo que podríamos llamar el pueblo organizado”.

El autor opina que el Consejo Económico y Social que proponía el Mensaje— que en definitiva no fue aprobado— habría desempeñado satisfactoriamente la función descrita en el párrafo precedente, puesto que permitiría el debate del programa de gobierno y de las medidas específicas que contenga, a la vez que haría posible la fiscalización popular del cumplimiento de dicho programa al nivel de los distintos grupos que podrían verse afectados por su ejecución.

Esta forma de participación no debe entenderse en detrimento del debate de tales asuntos en el Congreso, sino que por el contrario lo enriquece con la opinión de distintos grupos sociales.

“El Congreso mantendría su derecho de someter a un enjuiciamiento político y

técnico, no sólo el programa global del Ejecutivo, sino que las medidas específicas que requieran de su aprobación. En consecuencia, lo que pretenda hacer un Gobierno estaría sometido a dos instancias de discusión, la primera al nivel de las organizaciones populares, en su concepción más amplia, y la segunda al nivel político de representación democrática”.

Como conclusión, recomienda crear el Consejo Económico y Social o un organismo similar “que permita institucionalizar el diálogo entre el Ejecutivo y los distintos grupos sociales que participan en la sociedad” y extender el plebiscito a otras materias esenciales, y no solo para las reformas constitucionales, teniendo en cuenta que la negativa del Congreso para legislar sobre ellas puede malograr todo el programa de acción gubernamental.

1.11.- Sesión N° 65 del 26 de agosto de 1974

A propósito del debate en materia de nacionalidad y ciudadanía, respecto a la rehabilitación de la nacionalidad, se plantea si necesita o no ley para tal efecto, tal como ocurre con la amnistía.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la indicación del señor Silva Bascuñán propone establecer que la rehabilitación de la nacionalidad podría tener lugar por decisión del Senado, previo informe de la Corte Suprema.

El señor EVANS manifiesta que disiente de la fórmula del señor Silva Bascuñán, y prefiere que en dicha materia intervenga solamente el Senado o la Corte Suprema, o por último, la Corte Suprema con informe de la autoridad administrativa.

- o -

El señor GUZMAN señala que de las fórmulas que se han propuesto en esta materia, se inclina por la que existe actualmente, es decir, **que la rehabilitación se entregue a la ley**, porque cree que las razones que ha dado el señor Silva Bascuñán para que no sea solamente la Corte Suprema quien decida al respecto son muy razonables y las comparte, pues estima que este tribunal no está llamado a resolver en asuntos de esta índole, **ya que, en el fondo, de alguna manera, esta facultad se asimila a la amnistía o tiene con ella, por lo menos, cierta analogía**. Agrega que le parece que no se trata de un recurso propiamente tal sino que se invoca un juicio —como señala el señor Silva Bascuñán— de carácter político, en el amplio sentido del concepto.

Añade que, dada la excepcionalidad que tiene la norma en análisis y la gravedad que involucra la privación de la nacionalidad, la exigencia de que la rehabilitación de ésta sea en virtud de una ley la estima razonable y se justifica, tanto por la significación de la medida de privación de la nacionalidad como por la importancia que tiene su restitución. Cree, en todo caso, que la demora no sería tan apreciable si existe la voluntad de otorgar la rehabilitación, de modo que le parece que esta materia debe tener la jerarquía propia de una ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Guzmán en que si el caso se justifica plenamente, es decir, si se ha cometido una injusticia ningún Parlamento se negará a otorgar la rehabilitación por medio de una ley. Agrega que conoció de un caso de esta naturaleza cuando le correspondió desempeñar el cargo de Secretario de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado.

Estima que no habría ningún inconveniente en que la ley respectiva se despache con rapidez si se trata de reparar un error o una injusticia mediante la rehabilitación de una persona en un aspecto tan fundamental de su vida, y estima que la única razón que podría aducirse para discrepar de este procedimiento sería la demora en la tramitación de la ley correspondiente, lo que podría suceder respecto de otras materias pero no cree que ocurriría en esta clase de iniciativas

El señor GUZMAN señala que él estima, en todo caso, que **es ilógico que la amnistía general requiera de una ley y la rehabilitación de la nacionalidad sólo exija un simple acuerdo del Senado.**

El señor EVANS hace presente que todavía la Comisión no ha decidido que la amnistía deba requerir de la dictación de una ley.

El señor GUZMAN expresa que él también lo entiende de ese modo, pero, en todo caso, aunque no se haya resuelto sobre la forma de acordarse las amnistías, se inclina en este momento por la idea de que la rehabilitación de la nacionalidad se efectúe a través de una ley.

1.12. Sesión N° 185 del 04 de marzo de 1976

En el debate desarrollado acerca de los contratos leyes que se celebren y que puedan afectar el ejercicio de las facultades del Poder Legislativo, se plantea la necesidad que la ley que autorice el otorgamiento de franquicias o beneficios surja en virtud de una iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

El señor EVANS manifiesta su conformidad con las observaciones del señor Pumpin, porque el criterio del año 1967 del Consejo de Defensa del Estado, el que la Subcomisión de Derecho de Propiedad hace suyo, era incorporar en el texto constitucional, preceptos que tengan por objeto reglamentar las materias a cuyo respecto se admiten los contratos-leyes, los límites de la facultad que tendrá el Poder Legislativo para señalar bases de contratación, la duración máxima que tendrán los convenios, las causales de revocación, la forma de derogar la respectiva revocación, la acción que se concede al titular de los derechos emanados si el Estado los deja sin efecto arbitrariamente y la petición especial y breve para hacer valer tales acciones u otras materias que eventualmente pudiera consignar un precepto que se refiriera a contratos-leyes. No obstante ese criterio, es el mismo señor Pumpin quien ha dicho que la idea es que esto esté reglamentado, pero que en el texto constitucional bastaría la sola mención de la procedencia del contrato-ley dentro del ordenamiento jurídico chileno, y todo este esqueleto jurídico al que deben someterse las legislaciones posteriores podría estar en una ley de rango constitucional que requiera, para su modificación, de requisitos formales determinados superiores a la misma ley corriente. El señor Evans declara, compartir esa posición, por que abordar en el texto constitucional esta materia, como era el criterio del año 1967, le parece, primero, absolutamente inadecuado e improcedente como expresión de técnica constitucional y, segundo, extraordinariamente riesgoso para el desarrollo de la legislación futura chilena, puesto que un precepto de esta naturaleza tendría que pronunciarse por un doble camino: o ser extremadamente genérico, especialmente en los puntos a) y b), con lo cual su significación carecería prácticamente de importancia, o ser extremadamente rígido, con lo cual, por cierto, se limita al legislador futuro. Por eso, sí cree que es posible que una legislación, una norma complementaria de la Constitución, aborde específicamente esta materia y que la Comisión acepte el criterio que le ha señalado el señor Rodríguez al darles a conocer cuál es el acuerdo de la Subcomisión, con la idea que parece compartir el señor Pumpin, en el sentido de que esta materia se la debe abordar exclusivamente, uno, dentro del marco de las materias de ley, y dos, para él solo efecto de que la Constitución autorice la dictación de leyes que permitan al Estado otorgar a particulares

franquicias determinadas, y dándole a esta ley que autorice el otorgamiento de franquicias o beneficios, etcétera, algún requisito también de carácter formal, como, a su juicio, debería ser la iniciativa exclusiva del Ejecutivo o un quórum de aprobación en ambas ramas del Congreso, o lo que se resuelva que sea el Congreso más adelante, en determinado precepto. Cree que ese campo muy escueto y muy simple es el que les corresponde abordar, porque introducirse más en esta materia no tiene sentido.

1.13. Sesión N° 189 del 16 de marzo, 1976

A propósito de la prescrito en el artículo 65 inciso segundo, relativo a que las leyes sobre reclutamiento deben iniciarse en la Cámara de Diputados, es interesante la siguiente transcripción de un debate producido al interior de la Comisión Constituyente, relativo a si debe consagrarse constitucionalmente el servicio militar como obligatorio, fijando la ley el detalle de esta obligación. Esta norma se propuso, cuando se discutió el artículo relativo a los emblemas nacionales.

“Todo habitante de la República debe respeto a Chile y a sus emblemas nacionales. Todo chileno tiene, además, el deber fundamental de honrar a su Patria y de defender su soberanía, su integridad territorial y los valores esenciales de la tradición nacional.

El servicio militar es obligatorio para los chilenos varones y se prestará en los términos y oportunidades que fije la ley.”

Destaca que agrega en este artículo una idea nueva, que no se debatió en la sesión pasada, y que somete a la consideración de la Comisión como un posible inciso de este mismo artículo, cuya discusión en todo caso, a su juicio, procedería aquí, y que diría: “Podrá, asimismo, el legislador establecer un servicio social obligatorio para la mujer en los casos y formas que él determine.”.

Hace presente que el proyecto del señor Ovalle simplemente habla de “servicio militar”, sin referirlo a los chilenos varones; lo presenta como una obligación general, aunque, obviamente, están implícitas la tradición y la costumbre de que esto sólo se extienda a los varones.

Pero la verdad es que estima que ha habido ya algunas situaciones prácticas en que mujeres han querido hacer el servicio militar; se han presentado a él, e incluso se ha discutido si acaso pueden o no ser admitidas, etcétera. Le parece que para confundir este problema, se podría invocar también el día de mañana la igualdad que pueda establecerse en la Constitución respecto del hombre y la mujer.

Por otro lado, cree que si la Comisión lo estimara procedente, tendría mucha importancia que se consagrara la posibilidad del legislador de establecer para la mujer un tipo de servicio social obligatorio apropiado a su naturaleza y a sus características, y por este motivo lo denomina “social”, para que en todo caso

fuera siempre distinto y enteramente no asimilable al carácter militar que tiene la obligación del hombre en esta materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que desea hacer das pequeñas observaciones en relación con la proposición del señor Guzmán.

En primer lugar, cree que no sería conveniente limitar a los varones el precepto constitucional del servicio militar, desde el momento en que se dice "se prestará en los términos y oportunidades que fije la ley", y, a su juicio, se desconoce qué circunstancias puedan surgir el día de mañana que pudieran hacer necesario, en un instante determinado, un servicio militar femenino que, como muy bien anota el señor Evans, podría ser un servicio auxiliar femenino. Estima que no es necesario limitarlo en la Constitución si la ley, en el hecho, lo va a limitar, y en este caso sería mucho más fácil el día de mañana modificar la ley y, en definitiva, excluir por esa vía a la mujer del servicio militar, pero él no la excluiría en la Constitución.

En segundo lugar, le parece bien la idea de establecer un servicio de acción social, e incluso él fue autor de un proyecto de ley sobre esta materia durante la Administración del señor Alessandri, proyecto que se debatió mucho con todas las organizaciones femeninas de la época, y la verdad es que se llegó a la conclusión de que no debía ser explícitamente obligatorio, pero que debía, en el hecho, resultar obligatorio como consecuencia de las ventajas, prioridades y franquicias que pudiera otorgar a las personas que prestaran dicho servicio.

Por lo tanto, declara que ignora hasta dónde convenga decir también en la Constitución que sea obligatorio, y que es preferible, tal vez, dejarlo entregado al criterio del legislador.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que en general, hasta donde lo alcanza a percibir, le parece bastante bien el texto propuesto, de manera que, en principio, lo apoya.

En cuanto a la idea en discusión, estima que, por las razones que ha dado el señor Presidente, tal vez no valdría la pena considerarla en este momento, sino tenerla presente, pues, en realidad, en materia de lo que corresponde a la organización militar, ya se tiene un artículo —incluso el más fundamental— que no se ha despachado y que está con número puesto pero sin contenido. Piensa también que habrá algún párrafo o capítulo de la Constitución que desarrollará más detenidamente los aspectos relativos a las Fuerzas Armadas, sin perjuicio de que sean aplicación de la norma que se colocará en el artículo general. De modo que cree que, por esas razones, no corresponde considerar ahora la proposición del señor Guzmán.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera que él está de acuerdo con que se establezca que "el servicio militar es obligatorio, en los términos y oportunidades que fije la ley", pero que su observación se limitaba a no referirlo exclusivamente a los varones, porque puede ser que el día de mañana circunstancias especiales obliguen a una especie de servicio militar femenino, y por eso ello se deja entregado al criterio del legislador.

El señor DIEZ expresa que al leer la proposición del señor Guzmán, le llamó la atención la frase "chilenos varones", pues, a su juicio, debe decirse que "el servicio militar es obligatorio" y la ley colocará el término "varones" y dispondrá otra especie de servicio para las mujeres, que puede no excluir algunos aspectos militares y ser un servicio mixto, con lo que no se obligaría a la ley a forzar la Constitución al establecer, por ejemplo, un servicio de asistencia social de las mujeres que incluya conocimiento esencial de algunos aspectos de defensa.

El señor EVANS declara que está de acuerdo con el texto formulado por el señor Guzmán; le gusta la forma que le ha dado al respeto a Chile, a sus valores, a sus símbolos, y cree que es una muy buena adecuación de lo expuesto por el señor Ovalle, con las observaciones que aquí se hicieron en la sesión pasada, de manera que a él lo interpreta plenamente.

Respecto del precepto relativo al servicio militar, hace presente que la obligación que existe hoy en la Constitución, en esta materia, es la de hallarse inscrito en los registros militares, y se está proponiendo extenderla al "servicio militar", que es la etapa siguiente a la "inscripción en los registros militares". Agrega que, francamente, no se atrevería a establecer en forma tan categórica que "el servicio militar es obligatorio", lo que no está en el texto constitucional y no observa la conveniencia de colocarlo. Preferiría mantener el precepto tal como está hoy día en la Constitución y decir: "Todos los chilenos en estado de cargar armas —no hace distinción, por cierto, entre varones y mujeres; está de acuerdo en que no debe hacerse— deberán hallarse inscritos en los registros militares, si no están especialmente exceptuados por la ley." A su juicio, debería mantenerse ese precepto, que es el inciso final del número 9 del artículo 10, que, como acota el señor Díez, no ha producido problemas de ninguna especie, e incluso, el inciso anterior —"Una ley particular determinará el método de reclutas y reemplazos para las fuerzas de mar y tierra"— él lo mantendría, poniendo "fuerzas de mar, tierra y aire", y nada más. Cree que si estos preceptos no han producido dificultad, si jamás se ha pedido que se innove, no iría tan lejos como a establecer aquello de que "el servicio militar es obligatorio", porque una cosa es "el servicio militar" y otra es "la inscripción en los registros militares"; la Constitución ha establecido esto último, no ha habido problemas y nadie ha pedido que se modifique.

El señor DIEZ expresa que no tiene inconveniente en establecer en la Constitución una norma que es cierta, cual es que el servicio militar es

obligatorio, en las condiciones y con los requisitos que fije la ley; la ley establecerá las exenciones, etcétera, pero la verdad es que el servicio militar es obligatorio. Estima que desde el año 1925 hasta ahora, se ha evolucionado mucho con respecto al servicio militar, no sólo en Chile, sino en todos los países, y cree que es un buen principio, que llena incluso los aspectos docentes de la Constitución, establecer en ella que el servicio militar es obligatorio, en la forma y condiciones que señale la ley, lo que tampoco originará ningún problema ni ninguna modificación de carácter jurídico, pero afirma una realidad existente, que es la obligatoriedad del servicio militar, y responde mucho más a la verdad del sistema de los últimos años, que, según entiende, es distinto del que existe en la Constitución de 1925.

El señor LORCA manifiesta que está plenamente de acuerdo con el artículo como lo ha redactado el señor Guzmán, y agrega que, respecto al servicio militar obligatorio, piensa lo mismo que el señor Díez, que si se establece que será la ley la que podrá determinar quién se exime, quién no se exime, etcétera, no habrá ningún problema. Estima que, en realidad, es mucho más amplia la disposición tal como queda redactada ahora, y no en la forma restrictiva en que está en la actual Constitución, y él la aceptaría en esa forma, con la salvedad, por cierto, hecha por el señor Presidente, de que debe establecerse en términos generales.

El señor SILVA BASCUÑÁN hace saber que le ha producido bastante impresión lo que recordó el señor Evans, y piensa que, tal vez, sea mejor no colocar directamente en la Constitución que el servicio militar es obligatorio para todos los ciudadanos. Le parece que cabe preguntarse por qué no ser optimistas respecto del futuro internacional y no creer un poco —como muchas de las generaciones chilenas pasadas lo hicieron— en la confraternidad de nuestros pueblos. Estima que dentro de los acuerdos internacionales que se tomaran, en un planteamiento mucho más constructivo de las relaciones internacionales, especialmente, con los países vecinos, quizás si no podría ser un obstáculo, en un momento dado, que estuviera colocado drásticamente en la Constitución que el servicio militar es obligatorio, creándose así, innecesariamente, una dificultad.

El señor DIEZ expresa que quiere hacer una acotación acerca de otra realidad, que está vinculada al hecho de que en la prensa internacional, incluso en el temario o en la agenda de organismos específicos de carácter internacional, se está propiciando la idea de considerar los escrúpulos de conciencia de los individuos para hacer el servicio militar, lo que está fomentado, fundamentalmente, por los países socialistas, que no tienen ningún problema al respecto. Agrega que esta campaña partió con la guerra de Vietnam, con las personas que en los Estados Unidos de Norteamérica se negaron a ir a ella y que ahora están pidiendo los indultos y las amnistías generales. Explica que se ha hecho presión política en los Estados Unidos de Norteamérica acerca de este aspecto, y que está en discusión, incluso en organismos internacionales, la idea de permitir a las personas eximirse de los servicios militares por

escrúpulos de conciencia y de transformar esto en una declaración o una convención internacional. Declara que a él le agrada la tesis de decir en la Constitución chilena que el servicio militar es obligatorio y de tomar partido definitivo en tal querella, y como la ley establecerá las condiciones y los requisitos para eximirse del servicio militar, si realmente hay un caso de conciencia que produzca una perturbación psicológica, la ley tendrá que considerarlo. Pero el principio general que, a su juicio, debe establecerse, frente a esta crisis provocada artificialmente en el mundo occidental, es el de afirmar que el servicio militar es obligatorio.

El señor GUZMÁN hace saber que él se inclinaría también por la idea de hacer constar, en todo caso, la obligatoriedad del servicio militar, como idea matriz consagrada entre los deberes constitucionales, porque se están remitiendo al legislador en cuanto a "términos y oportunidades", y en ese sentido comparte el punto de vista de que corresponderá al legislador establecer todas las causales de exención que racionalmente sea del caso admitir.

Desea subrayar, solamente como idea adicional, que ha querido restringir este precepto a los "chilenos varones" y colocar otro que faculte al legislador para "establecer un servicio social obligatorio para la mujer", por dos razones diferentes: en primer lugar, por una razón, tal vez de imagen, de la cual otras veces se han preocupado dentro del desarrollo de la labor de la Comisión, en cuanto a que, por ser ésta una Constitución que surge, que se elabora bajo un régimen militar, le parece que cualquier idea que tienda a reforzar los conceptos básicos que se desea establecer, y que impida toda distorsión, es favorable, pero reconoce que no es indispensable en el sentido de que, lógicamente, el legislador hará todas las referencias que desee. Añade que hay una segunda razón que formulará más bien en calidad de reflexión y de consulta a la Comisión. Piensa que aquí se están consagrando las cargas personales, por cuanto ya se ha aprobado en general la idea de tener un precepto aparte referido a las cargas pecuniarias, y dentro de las cargas personales, es evidente que está el servicio militar. Pero si el día de mañana se estableciera un servicio social de carácter obligatorio para la mujer, que no revistiera ninguna connotación de tipo militar, podría entenderse, a su juicio, que ello no queda cubierto dentro de la facultad que el legislador tiene, otorgadas por la Constitución, a menos que se consagre un precepto general que se refiera a que todos los ciudadanos deben cumplir con las cargas personales que le imponga la ley. Porque si bien es cierto que la ley, de alguna manera, podría imponer el día de mañana a la mujer una carga que pudiera entenderse comprendida bajo la expresión "servicio militar", —lo que en principio declara que no le gusta ni le atrae, pues tal cual la expresión "servicio militar" es entendida, cree que siempre debería ser algo restringido solamente a los hombres— u otro tipo de servicio obligatorio que comprenda algún género de actuación auxiliar de la defensa nacional, es una cosa diferente, que no englobaría bajo el término clásico de "servicio militar". Pero, aún así, entiende que un precepto genérico de "servicio militar" facultaría para imponer

a la mujer algunas obligaciones como cargas personales englobadas en este concepto. Pregunta si se va a redactar o no un precepto que se refiera genéricamente a las cargas personales que el legislador puede imponer; si se entenderá que sólo el Constituyente puede imponer cargas personales a los ciudadanos.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que, sin perjuicio de detenerse en seguida o más adelante a considerar este último planteamiento del señor Guzmán, para avanzar se podría consignar la idea del servicio militar obligatorio, por cierto que en los términos y oportunidades que fije la ley, de manera que la ley podrá excluir a la mujer el día de mañana, o podrá, por circunstancias extraordinarias, inclusive incorporarla, y, al mismo tiempo, incluir aquí la idea del servicio social de la mujer, que pueda establecer el legislador. Aclara que la única diferencia que tiene con el señor Guzmán en esta parte es si sería conveniente decir en la Constitución que es obligatorio, pues, en un proyecto que se presentó durante la Administración de don Jorge Alessandri, precisamente, sobre la acción social de la mujer, se debatió mucho este problema.

El señor GUZMÁN acota que ese servicio era voluntario.

El señor ORTUZAR (Presidente) afirma que dicho servicio resultaba obligatorio de hecho, por las ventajas, prioridades y ciertas franquicias que, en definitiva, significaba para quien lo había cumplido, y ante esta duda, prefiere dejar entregado al legislador si lo establece o no como obligatorio.

El señor DIEZ estima que el señor Guzmán ha interpretado mal su opinión.

El señor GUZMÁN pregunta al señor Presidente si en la época en que se elaboró el proyecto mencionado se entendió por el Gobierno respectivo que no podía imponerlo como obligatorio, porque eso sería inconstitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que, en realidad, no se planteó en esa época si podía ser o no inconstitucional el proyecto, y fueron más bien razones de orden pragmático las que prevalecieron al respecto.

El señor DIEZ expresa que él ha sido partidario de establecer que el servicio militar es obligatorio, sin hacer distinciones entre varones y mujeres, por la graduación del servicio militar, porque no se sabe cuál es el futuro, y porque no le gusta dejar sentado en la discusión misma de la Constitución una especie de burla hacia ella, si se dice que sólo obliga a los varones y después se habla de un servicio de seguridad social en el cual se puedan también considerar problemas atinentes a la defensa. Reitera que es partidario de establecer el servicio militar obligatorio en los términos y oportunidades que fije la ley, y de facultar al legislador para establecer un servicio social obligatorio, también en los casos y formas que él determine, porque puede que sea también para los

niños, y lo lógico es que, si se entra al sistema de la carga personal a través del servicio social a la comunidad, no sólo sean las mujeres las que deban realizarlo, pues también pueden hacerlo los hombres, más allá de cierta edad, o los hombres exentos del servicio militar, o los jóvenes. Es decir, estima que es la ley la que deberá distinguir cuándo es servicio militar o cuándo es servicio social, pero se establece que ellos son obligatorios en la forma y condiciones que se estipule. Cree que, inclusive, podría redactarse conjuntamente que el servicio militar y el servicio social son obligatorios en la forma y casos que fije la ley, de manera que debe hacerse la diferenciación entre los dos servicios y evitar, así, confusiones.

El señor EVANS hace presente que el señor Guzmán tocó un punto que estima necesario aclarar, y su proposición es hacerlo en forma afirmativa. Cree que debe facultarse en la Constitución al legislador para establecer, como lo hace el texto constitucional, otras formas de servicio social para la mujer, para la juventud o para otros sectores. Por esa razón, mantendría la redacción propuesta por el señor Guzmán —tomada de la sugerencia del señor Ovalle— en la siguiente forma: “El servicio militar es obligatorio para los chilenos —suprimiría la palabra “varones”— “y se prestará en los términos y oportunidades que fije la ley. Podrá, asimismo, el legislador establecer otras formas de servicio personal”. Cree que de esa manera se cubre tanto la inquietud del señor Guzmán respecto de un eventual servicio social femenino, como de otra forma de servicio personal —también preocupación del señor Guzmán—, para lo cual debe dejarse la puerta abierta en el texto constitucional.

El señor DIEZ concuerda con la idea del señor Evans, pero estima que hay un problema que quisiera analizar, respecto del cual confiesa no tener ideas definidas. Cree que es necesario preguntarse si el servicio militar es obligatorio sólo para los chilenos y qué motivo existe para que la Constitución limite al legislador en cuanto a la posibilidad de establecer una especie de servicio militar —también obligatorio— para ciertos residentes que no son chilenos. A su juicio, si se dice que el servicio militar es obligatorio sólo para los chilenos, se está, “contrario sensu”, afirmando que no lo es para los que no son chilenos, y piensa que es posible que la ley establezca un servicio militar para extranjeros que reúnan ciertas condiciones, sean de residencia u otras.

El señor OVALLE considera que se está incurriendo en algunos errores de técnica constitucional, y en su concepto, la circunstancia de que la Constitución establezca como deber para los chilenos la obligatoriedad del servicio militar, significa sólo que para el constituyente esta carga, o este deber, o esta obligación, es de tal característica e importancia que debe estar incluido en la Constitución, por ser consecuencia directa del deber de honrar y defender a la Patria, pero no significa, en modo alguno, porque ésa es una materia distinta, que el legislador no tenga competencia para establecer en la ley otras cargas públicas, sea en forma de servicio o sea en otra forma. De allí que no le parece adecuado a una buena técnica constitucional, y cree que contribuye sólo a

extender la Constitución indebidamente la circunstancia que se establezcan autorizaciones no necesarias, puesto que ellas están contenidas en las facultades legislativas que se deberán ordenar en su oportunidad, y que están, de hecho, consideradas en las igualdades. Añade que no visualiza el objeto de facultar al legislador para establecer un servicio social obligatorio, si tiene esa facultad, y en cambio, entiende que el problema del establecimiento del servicio militar obligatorio es consecuencia de la decisión del constituyente, de darle un rango fundamental especial. De manera que el legislador no puede quitar la obligatoriedad del servicio, pero podría establecerlo, si ello no se dijera, y se expresa para que esta obligación esté consignada en la Constitución. Por este motivo, cree que el legislador está facultado para establecer el servicio militar obligatorio para otros que no sean chilenos. A su juicio, las cargas no tienen por qué nacer de la Constitución, y ella son, fundamentalmente, de orden legal; lo que la Constitución establece es que el legislador está obligado a respetar la igualdad al establecer esas cargas; el legislador puede establecer el servicio social obligatorio para hombres y mujeres, y está facultado para hacerlo. Por estas razones, en homenaje al concepto que tiene de lo que es una Constitución, se opone a consignar estas autorizaciones, por obvias, sin perjuicio de que quede constancia de su disposición a considerar útil, por último, que el legislador, en lo futuro, establezca un servicio social obligatorio, como consecuencia de la devoción que el ciudadano debe entregar a la comunidad en que vive, pero de ninguna manera es partidario, por las razones que expuso, de consignarlo en la Constitución.

El señor EVANS expresa que está en absoluto desacuerdo con el señor Ovalle, pues considera que es completamente necesario que la Constitución se refiera a las cargas personales. Recuerda que el número 9 del artículo 10 de la Constitución de 1925, habla de cargas pecuniarias y de cargas personales y la Comisión, al establecer el artículo 9º, en su número 5 lo redujo a lo que son solamente las cargas pecuniarias y se hizo referencia a la igual repartición de los impuestos y contribuciones en proporción a los haberes, o en la forma que exige la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas; pero no se ha dicho que la imposición de las cargas públicas deba ser hecha por el legislador. Cree que si se está hablando de los deberes, uno de los deberes constitucionales a que deben referirse es a la obligación de cumplir con las cargas públicas, y por eso es que el señor Ovalle estima que las personas tienen la obligación de pagar impuestos, y si las personas tienen ese deber —propuesto por él—, también tienen que cumplir con las cargas personales.

En consecuencia, le parece que es un tema que cabe perfectamente en el precepto que ha propuesto el señor Guzmán.

El señor OVALLE aclara que él no se opone ni se puede oponer, ya que esto sería la consecuencia directa del artículo, o más bien, el antecedente del

artículo que se refiere a las cargas públicas, a la referencia a cualquier carga pública en el sentido de que toda persona tiene la obligación de cumplirla.

Añade que su opinión es que el establecimiento de las cargas públicas es de competencia del legislador y se diga o no, es necesario consagrar esa norma, porque la solución contraria sería que en la Constitución se prohibiera al legislador establecer cargas públicas y eso no puede ser, y en cambio, lo que si se le debe imponer es la obligación de respetar la igualdad en el establecimiento de ellas.

Reitera que no opone en absoluto y, por el contrario, cree que es una omisión del precepto que formuló el no hacer referencia a la obligación que tenga cada ciudadano de cumplir con las cargas públicas y le parece adecuado establecerlo.

Expresa que a lo que sí se opone es a que se consagren innecesariamente, — porque tienen que existir y existen en el contexto constitucional y aunque no se dijera, así ocurre, a menos que se prohibiera—, facultades para que el legislador establezca cargas públicas, cuando él las tiene. Estima que aceptar la proposición relativa al servicio social femenino, facultando al legislador para esto —si no se dijera en otra parte que el legislador queda expresamente facultado para establecer esas cargas—, podría significar que se entendiera que el legislador sólo tendría facultad para establecer cargas públicas cuando el constituyente lo dijera expresamente y cree que el legislador la tiene por esencia.

El señor EVANS acota que por ese motivo lo propuso en términos genéricos al decir: "servicios personales", los que se emplean en la Constitución vigente.

El señor OVALLE coincide con esta explicación del señor Evans, pero cree será innecesario disponerlo aquí, puesto que el legislador estará facultado, y tiene que estarlo y de hecho lo está, cuando se establece la igualdad frente a todas las cargas públicas y, por lo menos, quiere que quede constancia de que esta es la opinión de toda la Comisión y que se considerará así cuando se aborden las facultades o atribuciones de la ley.

El señor GUZMÁN piensa que hay tres problemas diferentes que él distinguió y que se han ido confundiendo. Le parece que, en primer lugar, cuando se habla de los derechos de las personas, se establece lo que se ha llamado "las igualdades" —dentro del capítulo de los derechos de las personas— como son la igual repartición de las cargas públicas y la igualdad en los términos que está consagrada respecto de las cargas pecuniarias; este es un aspecto del problema, que dice relación con el derecho.

Estima que hay otro aspecto del problema, que se refiere al deber que tiene el ciudadano de cumplir con las cargas personales y con las normas que imponen las cargas pecuniarias, y que es lo que preocupa en este capítulo.

En tercer lugar, opina que hay un problema enteramente diferente, que es el de determinar qué rango de norma jurídica es la que puede imponer cargas pecuniarias o cargas personales, problema que en el caso de las cargas pecuniarias ya ha quedado perfectamente precisado.

Respecto de las cargas personales, cree que debe dejarse precisado que el legislador es la autoridad facultada para hacerlo, porque esta norma tiene un doble efecto: por una parte, explicita lo que podría parecer obvio y es que el legislador está facultado para imponer cargas personales; pero, por otra parte, restringe la facultad de imponer esas cargas personales sólo al legislador, es decir, por ley, y prohíbe imponerlas, por lo tanto, mediante normas de rango inferior, esto es, no se puede imponer cargas personales por simples decretos o simples reglamentos, de manera que este aspecto tiene una importancia muy grande.

Hace presente que en lo que comparte el criterio del señor Ovalle, es que el establecimiento de este último aspecto es más bien procedente cuando se analice el problema que hoy está contenido en el artículo 44 de la Constitución, y que señala lo que sólo en virtud de una ley se puede realizar.

Reconoce que es efectivo que la redacción que se ha ido dando a estos preceptos no es la ideal para un capítulo de deberes, y que, a la luz del debate habido, su redacción tiene la imperfección de estar concebida en términos que más bien serían procedentes cuando se analice lo que sólo en virtud de una ley se pueda hacer, y que de alguna manera facultad al legislador y que de alguna manera restringe sólo al legislador esa facultad. Pero lo que sí cree que debe consagrarse con otra redacción, es el deber de cumplir con las cargas personales, especificando la del servicio militar por la importancia que reviste.

En síntesis, estima que la idea que ha planteado y propuesto es indispensable considerarla aquí, para ser armónico en el desarrollo del trabajo que se está realizando, y piensa que lo único que puede estar sujeto a discusión es la redacción y la forma que se le da a esta obligatoriedad de cumplir con esta norma.

Aclara que lo que sucede es que esta redacción se debe, en cierto modo, a la forma en que viene concebido el inciso anterior, que el mismo señor Ovalle había propuesto, el cual expresa que el servicio militar es obligatorio para los chilenos y que se prestará en los términos y oportunidades que fije la ley, y explica que para no repetir demasiado la idea de "deber" y "obligación", quiso darle otra redacción, pero se da cuenta que esta redacción, posiblemente, se

aparta un poco del estilo propio de un deber y va más bien al estilo propio de la facultad del legislador, pero cree que es un problema de mera redacción.

Hace notar que quería hacer este alcance para fijar los términos en que entiende que la Comisión, unánimemente, considera que está situado el debate, y evitar todo equívoco de interpretación futura.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si habría acuerdo, en primer lugar, para establecer el servicio militar obligatorio, en los términos que fija la ley — no está señalando redacción— y en seguida, para establecer también como obligatorias las cargas personales y, en general, los servicios personales que imponga la ley.

El señor EVANS acota que debe establecerse la obligatoriedad de las otras formas de servicio personal.

El señor SILVA BASCUÑÁN cree que no debería mencionarse explícitamente el servicio militar para los hombres y las mujeres.

El señor OVALLE estima que el problema es si se va a establecer en un artículo distinto o en el mismo artículo, y añade que, a su juicio, debería ser en un artículo distinto.

El señor GUZMÁN deja constancia de que se opone en principio y en forma muy resuelta a la sugerencia que ha formulado el señor Díez, en el sentido de que el servicio militar pudiera extenderse como obligatorio a los no chilenos, es decir, a los extranjeros. Dice que va mucho más lejos aún, pues cree que no se puede admitir en el servicio militar a un extranjero, o sea, no es problema de no imponérselo.

El señor DIEZ piensa que el señor Guzmán no ha oído el fundamento de esta opinión, y explica que lo lógico es que la Constitución establezca el principio del servicio militar obligatorio y que le entregue a la ley la determinación de las personas y de la forma de hacerlo, porque el servicio militar está para la defensa del territorio, además de otros fines, pero fundamentalmente está para garantizar la defensa nacional frente a una guerra exterior.

Añade que si se supone que se está en presencia del cumplimiento de la causal final por la cual se establece el servicio militar obligatorio, o sea, en caso de guerra exterior, no observa ningún motivo para que la ley no puede facultar a los jefes de las Fuerzas Armadas chilenas en tiempo de guerra para requerir a determinados residentes, aunque no sean nacionales, para tomar las armas con el objeto de defender al país en que están viviendo diez o veinte años. Le parece que lo normal es que no sean llamados los extranjeros, pero no advierte por qué razón la Constitución va a impedir a la ley establecer un sistema que, en cualquiera graduación distinta, obligue al extranjero, en el

caso de una emergencia, a requerimiento del propio jefe del ejército en campaña, a prestar determinados servicios militares, y por eso no ve la irracionalidad de suprimir la expresión "chilenos".

Reitera que lo normal, evidentemente, es que por la bandera, por las tradiciones nacionales, por el juramento y otros factores, los llamados sean sólo chilenos, y está seguro de que así lo establecerá el legislador, pero no se explica por qué, en caso de una agresión exterior, en circunstancias determinadas, los que no son chilenos y son residentes de este país van a estar exentos de las obligaciones militares que les pueda establecer el jefe de la plaza o el jefe del ejército en campaña.

El señor EVANS piensa que se les puede imponer obligaciones militares, pero no reclutar a los extranjeros.

El señor GUZMÁN estima muy peligro el reclutamiento de extranjeros.

El señor DIEZ acota que eso lo decidirá el jefe militar en campaña.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que si los militares no opinan en asuntos de civiles, es mejor no opinar en asuntos de militares.

El señor ORTUZAR (Presidente) procede a suspender la sesión.

1.14. Sesión N° 191, del 18 de marzo de 1976

Continúa el debate sobre la consagración constitucional del servicio militar

El señor Presidente señala que, en seguida, vienen dos incisos relativos a cargas personales que pueden imponerse. Son del siguiente tenor:

“El servicio militar es obligatorio para los chilenos varones y se prestará en los términos y oportunidades que fije la ley.

Podrá asimismo el legislador establecer un servicio social obligatorio para la mujer, y en los casos y formas que él determine.”.

En relación con estos preceptos, prosigue el señor Presidente, cabe recordar que, en primer lugar, se había hecho indicación para suprimir la palabra “varones”. Al parecer, hubo acuerdo en principio para dejar entregados a la ley los términos y oportunidades en que debe realizarse este servicio militar. Entiende que el señor Guzmán tampoco tendría inconveniente en suprimir la mencionada expresión.

Recuerda, además, que uno de los miembros de la Comisión sugirió la posibilidad de suprimir el inciso final relativo al servicio social, y establecer un precepto de carácter general respecto de las cargas y servicios personales que pudiese imponer el legislador.

Estima que, en primer lugar, con respecto a la disposición sobre servicio militar, habría acuerdo para mantenerla en los términos señalados, suprimiendo la expresión “varones”. O sea, se diría: “El servicio militar es obligatorio para los chilenos, y se prestará en los términos y oportunidades que fije la ley”; porque tiene la impresión de que la sugerencia que había formulado el señor Díez, en el sentido de que también fuera obligatorio para los extranjeros, no sería compartida por la mayoría de los miembros de la Comisión. Por su parte, dice, no la comparte.

El señor EVANS advierte que él tampoco participa de esa idea.

El señor ORTUZAR (Presidente) agrega que no la comparte sobre todo porque, como le parece que dijo el señor Evans en una sesión anterior, si se llegara, por último, a presentar una situación de emergencia en que sea necesario que un jefe de plaza requiera a elementos extranjeros residentes desde hace muchos años, tal vez esta disposición podría caber dentro de las cargas o

servicios personales respecto de los cuales la Constitución autorizará al legislador para imponerlos.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que se inclina por abstenerse en esta votación, por la razón que pasa a exponer. Desde luego, dice, la disposición altera el texto de la Constitución en el sentido de que establece en esta parte directamente el servicio militar obligatorio, en circunstancias que todavía no se ha despachado el artículo de las normas generales de la Carta relativo a las Fuerzas Armadas, y en circunstancias, también, que esta materia debe considerarse en relación con el párrafo que, según le parece, tendrá que consignarse más en detalle, relativo a la organización de la Fuerza Pública. En consecuencia, por eso, no se siente en condiciones de votar, tanto más cuanto que en este punto no se ha oído la opinión de las Fuerzas Armadas, opinión que deberá ser escuchada. Aceptar el texto tal como está, añade, sería tan provisional, que él no se atrevería a votarlo.

El señor EVANS señala que, en ocasión pasada, manifestó que tenía dudas acerca de si lo obligatorio era el servicio militar o la conscripción militar. Cree que lo obligatorio es la conscripción militar, por lo que el servicio militar mismo sería obligatorio para aquellos conscriptos a quienes la ley señale la exigencia de cumplirlo. De manera que, dice, tiene dudas en esta materia, pero no se opone a establecer el precepto tal como lo propuso el señor Guzmán. Respecto de las otras formas de servicio personal, recuerda que el señor Ovalle hizo una observación en el sentido de que no podría establecerse el inciso final, relativo a que el legislador podrá fijar otras normas de servicio personal, porque el señor Ovalle es de la opinión de que ello debe ir en las materias propias de ley y no en esta parte. Personalmente, preferiría redactar el inciso referente al servicio militar con el siguiente texto:

“El servicio militar y otras formas de servicio personal son obligatorios para los chilenos, y se prestarán en los términos y oportunidades que fije la ley.”.

Con esa redacción, agrega, se abarca el servicio militar de manera expresa — porque, a su juicio, es preciso hacerlo así—, como también otras formas eventuales de servicio personal, sin invadir el campo de lo que es materia de ley. Ya en lo que actualmente es el artículo 44, en el número que corresponda, deberá estudiarse cómo se establece.

El señor GUZMAN advierte que él tenía una indicación, muy parecida a la del señor Evans, que evita la repetición de la palabra “servicio”. Su texto es el siguiente:

“El servicio militar y demás cargas personales que imponga la ley, son obligatorios en los términos y forma que ésta determine.”.

Señala que, al igual que el señor Evans, procura que la redacción tenga una referencia muy directa a la característica de "deberes" que encierra este párrafo.

Los señores EVANS y SILVA BASCUÑAN declaran coincidir con la indicación del señor Guzmán.

El señor SILVA BASCUÑAN agrega que, aparte de salvarse los reparos que se han hecho, esa indicación tiene la ventaja de que la obligatoriedad queda vinculada a los términos que fije la ley; o sea, no está impuesta en forma directa por el constituyente, sino que se entrega a la determinación del legislador.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la indicación le parece perfecta, aunque, dice, le satisfacía la referencia que la indicación primitiva del señor Guzmán hacía al servicio social, porque significaba considerar una aspiración de la mujer. Pero, en verdad, ello está comprendido también en la nueva indicación del señor Guzmán, si bien no lo está en forma explícita.

Estima que sería conveniente dejar constancia en actas de que estos servicios o cargas personales que imponga la ley tienen como límite, en su esencia, las garantías constitucionales, a menos que este concepto se considere en la disposición de carácter general que ha redactado el señor Evans, relativa a la esencia de los derechos. Porque bien podría ocurrir mañana, si se omitiera esa constancia o ello no se estableciera expresamente en una disposición, tanto respecto de los derechos como de los deberes, que el legislador impusiera servicios personales que, en la práctica, atentaran contra las libertades que se están consagrando. Entonces, por ahora, sugiere dejar constancia en actas de que ésta es la intención del constituyente, sin perjuicio de que cuando corresponda analizar la indicación del señor Evans, se dilucide si allí podría también tener cabida un concepto similar al que él sustenta.

Si le parece a la Sala, se acordará dejar constancia de esa interpretación en el acta.

—Acordado.

En consecuencia, agrega el señor Presidente, se suprimiría el inciso final, relativo al servicio social de la mujer o de los jóvenes que no hayan hecho el servicio militar obligatorio, porque ese inciso quedaría prácticamente comprendido dentro de esta facultad que se otorga al legislador para imponer otras cargas personales. Y se ha dejado constancia en el acta, con el asentimiento unánime de los miembros presentes de la Comisión, de que en ningún caso estas cargas o servicios personales podrían afectar, en su esencia, los derechos o las garantías constitucionales establecidos.

—Acordado.

1.15. Sesión N° 285, del 14 de abril de 1977

A propósito de un debate planteado en torno al uso del poder constituyente y poder legislativo por parte de la junta de gobierno, y la eventualidad de conflicto con la Corte Suprema, vía recurso de inaplicabilidad, los comisionados entran en el debate en torno a la supremacía de la Constitución y su eventual vulneración en el uso de la facultad legislativa.

El señor Ortúzar, parte haciendo una breve referencia histórica a dicha vulneración:

Destaca que por una parte, estaba la supremacía constitucional, a la cual daba mucha importancia porque, por desgracia, se violaba permanentemente en el Parlamento de la época. Consideraba que era de la esencia de un estado de derecho el respeto a la Carta Fundamental, que se violaba con frecuencia en el Parlamento, no sólo en aspectos que podían decir relación a preceptos constitucionales que garantizaban los derechos y las libertades de los ciudadanos, sino que en otros aspectos, como, por ejemplo, uno que le preocupaba mucho, que **era el que se infringiera la Constitución en materia de iniciativas de ley que la Carta entregaba exclusivamente al Presidente de la República, o en cuanto exigía que toda ley de gastos debía estar necesariamente financiada, etc.**

Recuerda que el Parlamento incurrió no pocas veces en esa época — posteriormente, con mayor razón— en este tipo de violación constitucional, que era extraordinariamente grave porque podía destruir toda una planificación de la economía y la solución de los más graves e importantes problemas nacionales.

Añade que el señor Alessandri pensaba que debía existir algún organismo llamado a velar por la supremacía constitucional y opinaba —y ahí sí que puede afirmar que lo sigue haciendo, ya que el propio señor Guzmán habrá tenido ocasión de escucharlo en más de una oportunidad— ello correspondía a la Corte Suprema, pues nunca fue partidario del Tribunal Constitucional, y siempre consideró que todas esas atribuciones debían corresponder a la Corte Suprema, por ser el organismo que inspiraba mayor confianza y daba mayores garantías, debido a la formación jurídica, la experiencia, la honestidad y la Idoneidad de sus magistrados.

Expresa que, en resumen, el precepto fue redactado en esta forma muy amplia, que incluso permitía a cualquier ciudadano solicitar a la Corte Suprema la declaración de inconstitucionalidad, porque podían existir casos de leyes

inconstitucionales que no dieran lugar a juicio, en que los mismos particulares precisamente no estuvieran afectados, no obstante que sí lo estaba el interés nacional o, para ser muy preciso, el interés del Estado, como ocurría en aquellos **casos de leyes desfinanciadas o en que el Parlamento se había arrogado la iniciativa de una ley que correspondía exclusivamente al Presidente de la República, lo que explica que se entregara a la Corte Suprema la facultad de declarar inconstitucional cualquier precepto legal**, a petición de cualquier ciudadano.

- 0 -

El señor DIEZ expresa que se afirma cada vez más en el criterio que expuso — en forma dudosa, si se quiere— al comienzo de la sesión, en razón de la experiencia y del conocimiento que tiene de la vida política y parlamentaria.

Estima que aquí ya se está entrando a confundir varias materias: primero, las Actas Constitucionales con la Constitución; y, segundo, **la violación por el Congreso de las normas relativas a la iniciativa, que es materia relacionada con la constitucionalidad de forma y que debe estudiarse cuando se discuta la formación de la ley. Porque le parece que no hay duda alguna de que cuando se debata este tema tendrán que abocarse al problema de la inconstitucionalidad de forma por la violación del Congreso a las normas sobre iniciativa o por la promulgación por parte del Presidente de la República de un texto distinto; en esa materia no se opone a que la Corte Suprema se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de forma a requerimiento de la mayoría del Congreso o del Presidente de la República**, pero aquí se está hablando de una cosa muy distinta, que son los intereses de los gobernados, no del funcionamiento de la máquina gubernativa.

El señor GUZMAN acota que el precepto está colocado en el capítulo del Poder Judicial, y entonces tendría que debatirse el problema dos veces.

El señor DIEZ estima que son dos problemas distintos.

El señor GUZMAN cree que, en realidad, el tema es íntegro, y tanto en lo que se refiere a la inconstitucionalidad de fondo como a la de forma sería procedente ubicar la materia donde el señor Díez sitúa a esta última, es decir, **en la formación de las leyes, pues es allí donde debería Consagrarse el precepto relativo a garantizar la supremacía constitucional**. Anota que lo que ocurre es que está en un lugar inadecuado, como es el capítulo del Poder Judicial, porque éste sólo debería referirse a la estructura de dicho Poder más que a las facultades que pueden entregarle otras disposiciones constitucionales a propósito de los diversos temas que irán tratándose a lo largo de la Constitución; de ahí tal vez proviene la confusión que se ha producido.

El señor DIEZ hace saber que él continúa en el entendido de que se está discutiendo el problema de la inconstitucionalidad de fondo.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que se está tratando el problema de la inconstitucionalidad, que debe discutirse íntegramente, como dice el señor Guzmán.

El señor DIEZ opina que deben abocarse a la discusión íntegra, porque no se puede hablar de todas las cosas a la vez, y por eso propone seguir con el problema de la inconstitucionalidad de fondo, sin perjuicio de tratar a continuación lo relativo a la inconstitucionalidad de forma.

El señor MONTAGNA (Subsecretario de Justicia) anota que parecería razonable analizar el núcleo de trabajo en un mismo acto, y no postergando temas.

El señor DIEZ concuerda con el señor Montagna, y considera que esta materia, como es global, tiene dos partes, pero él está hablando de la primera parte, que cree debe tener un tratamiento distinto de la inconstitucionalidad de fondo; aquí —añade— se está discutiendo el problema de una ley dictada con todas las formalidades prescritas por la Constitución y los Reglamentos de ambas Cámaras, en la cual ha participado el Poder Ejecutivo, —que todavía no se sabe cuál es; quizás debiera discutirse el problema, pero después de tener organizado el Poder Legislativo—, que ha sido aprobada por todos los mecanismos que se va a dar a la formación de la ley, con la participación del Poder Ejecutivo y del Congreso, con todas las garantías que se van a establecer para que la ley realmente haya cumplido con todos los trámites y represente todas las voluntades que, según la Comisión, deben intervenir en la formación de ella, lo que es un problema distinto.

Repite que aquí hay una ley formalmente aprobada por el Congreso, en el entendido que estaba de acuerdo con la Constitución —no hay por qué suponer mala intención— y otro Poder del Estado estima que esa ley aprobada con todas las exigencias de la Constitución no está realmente de acuerdo con la Carta, produciéndose, entonces, el problema de la supremacía constitucional, la que puede enfocarse de dos maneras: una, que el Poder Judicial —está de acuerdo en que sea la Corte Suprema y ningún otro tribunal— pueda decir, a solicitud de las personas y después de tres fallos, que no se cumplen las formalidades, —es más conservadora la tesis después de tres fallos o de cinco—, pero, en el fondo, se está dando a un Poder del Estado, el Judicial, la facultad de dejar nulo o sin efecto lo acordado por los otros Poderes del Estado que participan, de acuerdo con la Constitución, en la confección de la ley, dándose a ese tribunal la facultad de cuidar de la supremacía de la Constitución, lo que teóricamente es inobjetable; pero las constituciones no son hechas para solaz intelectual de las personas que colaboran en ella, y como dice Unamuno, no todo lo real es lógico y no todo lo lógico tiene posibilidad de ser real; en esto media toda la historia política chilena, todo el apasionamiento político chileno y toda la forma en que se lleva la vida política chilena, que aunque se despoje de sus defectos, no se le va a privar de lo que son características propias de nuestro pueblo, formadas en más de un siglo de

tradición política. Cree, basado en esa experiencia, que produce menos efectos contraproducentes y protege igual la supremacía constitucional un recurso de inaplicabilidad y no uno de inconstitucionalidad, porque el particular afectado —cuando hay inconstitucionalidad de fondo— tiene la manera de “sacarse de encima” esta disposición legal contraria a la Constitución y de que se le aplique directamente el precepto constitucional a través del recurso de inaplicabilidad —y le parece bien que sea así— porque no parece formalmente con el efecto general ni aparece la Corte Suprema por encima de los otros Poderes; aparece nada más que en lo que le corresponde al tribunal de justicia como tal, analizando el problema entre personas determinadas; un problema contingente que tiene efectos patrimoniales o de libertad, es decir, efectos temporales con respecto a esa persona, en que aparece el tribunal diciendo que esa disposición no se le aplica, porque lo impide la norma constitucional. Estima que son muy distintos los efectos políticos —para esa persona es lo mismo, es igual— de un fallo de la Corte Suprema, y se quiere imaginar miembro de una mayoría parlamentaria que, a su vez, tiene el Ejecutivo en su mano, en una ley de importancia —no de una de desahucio de las empleadas domésticas— que contraría toda la línea económica de un gobierno, en que la Corte Suprema diga que tal legislación —que el Gobierno pudo haberse demorado meses en imponer; que fue debatida por el Congreso; que el problema constitucional vino a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado; que pasó por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados; que se debatió la constitucionalidad y fue aprobada por el Congreso— es inconstitucional y queda derogada. Desearía ver —añade— cómo reaccionaría ese Congreso: habrá hombres prudentes, que traerán moderación, pero habrá otros, incluso de Oposición, que llevarán aguas al molino, y este equilibrio que ha costado mucho conseguir y que es uno de los pilares de nuestra institucionalidad, el prestigio de los tribunales y la forma cómo ellos son respetados, van a caer en la arena política, lo cual va a ser absolutamente contraproducente. No acepta que se les venga a decir —a él por lo menos— que la Constitución debe ser entendida por la gente, pues no importa que ella no sea entendida, sino lo que debe hacer es operar y tiene que ser entendida por las personas que la operan.

Considera que la Constitución no tiene —aunque el señor Silva Bascuñán lo ha sostenido muchas veces— sólo un valor didáctico, sino que tiene un valor didáctico en lo que sea posible, pero no puede pedirse al público que distinga entre los efectos de la inaplicabilidad y los efectos de la inconstitucionalidad, como no le puede pedir que entienda los efectos de la Constitución y la obligación de la autoridad de actuar de buena fe, como la Comisión lo ha dicho. De manera que es distinta la supremacía constitucional establecida para las personas por medio de la inaplicabilidad, que la supremacía de la Corte Suprema sobre los demás Poderes del Estado en materia de política contingente debatida. Pregunta. ¿Qué sucedería o qué podría suceder frente a un problema de importancia —no del desahucio de las empleadas domésticas—, en que la Corte Suprema declarara que la ley está derogada, por uno, dos o tres fallos que se pueden provocar al mes de haberse dictado la ley? ¿Qué

sucede con ese Ejecutivo que tiene mayoría en el Congreso y que normalmente va a poder modificar la Constitución frente a eso? Supone que, primero, deroga las facultades de la Corte Suprema, y, al hacerlo, va a arrastrar con todo, con la inconstitucionalidad y, en la pasión política, con la inaplicabilidad, y en vez de establecer la supremacía de la Constitución va a establecer la supremacía del Poder Constituyente; es decir, la supremacía del Congreso y el Ejecutivo.

1.16. Sesión N° 287, del 26 de abril de 1977

La Comisión continúa con el debate anterior, sobre la supremacía constitucional, el control de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema y su relación con el uso de facultades legislativas.

El señor DIEZ estima que el problema es bastante discutible, pero hay que empezar a desbrozar el campo. Todos están de acuerdo en que tienen que asegurar la supremacía constitucional. ¿Qué problemas presenta la supremacía constitucional? Hay uno que llamaría de supremacía constitucional en la formación de la ley, que es absolutamente distinto del problema de supremacía constitucional en el contenido de la ley.

El problema primero es relativo a la iniciativa de la misma, al cumplimiento formal de la Constitución, a las materias del veto de los hechos en que se han producido problemas en la formación de la ley. **Considera que, cuando estudien la formación de la ley, ahí, deben analizar cómo van a establecer la supremacía de la Constitución dentro del Poder Legislativo.** Se explica. ¿Qué recursos van a dar a un Ejecutivo que cree que la iniciativa no es del Congreso para que haya un pronunciamiento, o del Congreso en si mismo, o de una Comisión o de una especie de tribunal integrado? Pero esa materia es relativa a la supremacía constitucional en la formación de la ley, lo que, evidentemente, es muy diferente de la supremacía constitucional en el contenido de la ley. Si la Comisión soluciona el problema en la formación de la ley, van a evitar, en gran medida, todas las materias que dicen relación al interés público en el contenido de la ley, ya que éste, como muy bien ha dado los ejemplos el señor Presidente, se refiere casi exclusivamente a la formación de la ley y no a materias de fondo de ella. Salvo en el caso de una ley que atentara contra las garantías individuales.

Pero están analizando ahora una materia que tradicionalmente cubrió nada más que el aspecto de la violación del poder. En ese sentido estaba redactado el informe de La Subcomisión, y es eso lo que están discutiendo: el problema de la constitucionalidad de fondo.

El problema de dicho aspecto está en proteger los intereses de los gobernados. Hasta ahí ha llegado, hasta ahora, el recurso de inaplicabilidad. Porque en las causas temporales que se promueven la Corte Suprema puede conocer y declarar inaplicable una ley inconstitucional.

1.17. Sesión N° 301, del 28 de junio de 1977

En el debate sobre la responsabilidad de los ministros de la Corte Suprema por notable abandono de deberes, surge la siguiente aseveración de la Comisionada Luz Bulnes Aldunate

El señor DIEZ expresa que no hubo nunca ninguna duda en las discusiones del Congreso en cuanto a que "el notable abandono de sus deberes" no tiene relación alguna con la forma de interpretación de la ley. Tiene más bien relación con la falta de cumplimiento del deber sustancial: una corte que no funciona; una corte que no falle; una corte con Ministros que no asistan; una corte que no ejerza su jurisdicción disciplinaria.

Se retira de la Sala el señor Presidente de la Corte Suprema.

La señora BULNES señala que siempre tiene muchas dudas sobre esta materia, pues no es un asunto claro para ella. Por eso quiere que, tal como lo hicieron respecto de la organización de los tribunales, dejen un recuerdo para cuando se estudien los órganos legislativos y la facultad fiscalizadora. Evidentemente que ésta deberá ser mucho mayor en una nueva cámara legislativa, porque la tendencia mundial es que los órganos legislativos estén dirigidos cada vez más a la fiscalización, en vez de ir a ese proceso de formación de la ley, el cual se está entregando en gran parte a las comisiones. Entonces, dejaría más bien un recuerdo sobre esta disposición, a fin de que la responsabilidad sea bien estudiada cuando se analice también la fiscalización funcionaria en las nuevas cámaras legislativas, o en el Consejo de Estado, o en lo que fuere.

1.18. Sesión N° 339, del 14 de marzo de 1978

En el Debate desarrollado en torno al Congreso Nacional, composición de ambas ramas y el bicameralismo, se plantea una consulta por parte del Comisionado Jaime Guzmán al comisionado Sergio Diez, en torno a por qué considera inconveniente establecer el sistema de integración mixta de las comisiones del Senado.

El señor DIEZ contesta aludiendo a que el Senado no debe tener iniciativa de ley, ni menos circunscribir el conocimiento de la misma en un ámbito tan reducido como la Comisión El Senado debe conocer la opinión acerca de la ley a través de los informes, separándose de los intereses de quienes afecte la ley.

En cuanto a la segunda pregunta del señor Guzmán, debe aclarar que se trata de una materia que no depende de la mecánica electoral. Cree que la influencia de los sectores de opinión debe producirse en la iniciación de la ley, en la iniciativa, de modo que el Senado la conozca por intermedio de los informes. A su juicio, por razones de sanidad, el Senado debe estar separado de los intereses de quienes afecte la ley, a los cuales debe escucharse en la generación de la ley y cuyos puntos de vista debe tener presentes en sus papeles. Pero no le gustaría considerar los intereses en una comisión tan reducida, como son las del Senado, por cuanto ya no podrán integrarlas doce o catorce personas. Habrá un máximo de cinco, y en este caso no puede admitir que haya dos que representen el saber y a aquellos afectados por la ley. Siempre tendrá allí la posibilidad de examinar los papeles y los antecedentes que se le entreguen. Y todo ello para evitar caer en el corporativismo. La idea no es nada más que conocer su opinión en la generación de la ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Díez, el ¿por qué estima que el Senado debe estar privado de la iniciativa de la ley, en forma absoluta? A primera vista, no está muy convencido. Puede ocurrir que la Cámara de Diputados estime inconveniente legislar sobre materias importantísimas relacionadas con la seguridad nacional, por ejemplo. ¿Por qué el Senado debería siempre estar privado de la iniciativa de la ley?

El señor DIEZ contesta que el Senado es siempre Cámara revisora. La iniciativa de ley puede corresponder al Presidente de la República. En conocimiento del rechazo por parte de la Cámara de origen, la iniciativa también puede ir a la revisora: y esta última puede acordar acoger lo propuesto por el Presidente de la República, para lo cual necesitará dos tercios, aun cuando la Cámara de origen haya rechazado. No pueden juzgar el asunto con las normas

reglamentarias antiguas, porque ésta es una cuestión absolutamente nueva. La iniciativa va a corresponder a los parlamentarios de la Cámara Baja o al Ejecutivo. Si éste es el que la presenta, el rechazo por la Cámara Política está sujeto a la revisión de la otra Cámara, lo cual es esencial dentro del sistema.

El señor CARMONA señala que concuerda totalmente con lo que acaba de exponer el señor Díez, porque en realidad, introducir elementos nuevos en las comisiones del Senado, por muy técnicos que sean, significa en primer lugar, crear derechos y una relación inconveniente, dada la estructura que va a tener tal corporación. Por lo demás, si el día de mañana el Senado advierte una opinión interesante tendrá la oportunidad de llamar a la persona que la ha emitido para escucharla nuevamente en el caso de tener dudas sobre la situación.

1.19. Sesión N° 344, del 04 de abril de 1978

La Comisión debate en cuanto al orden y responsabilidad en el estudio de algunas materias, entre ellas, las materias de ley

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

Informa que ante el deseo del Presidente de la República de que tanto las disposiciones permanentes de la Constitución como los artículos transitorios correspondientes al período de transición queden elaborados durante el año en curso, la Comisión adoptó los siguientes acuerdos, en reunión de Comité: elaborar una versión extractada de las sesiones y encomendar a sus diferentes miembros el estudio de materias específicas, cuyo análisis se iniciará en la presente reunión. Precisa que correspondió a la señora Luz Bulnes lo referente al sistema electoral, estatuto de los partidos políticos y Tribunal Calificador de Elecciones; a la señora Alicia Romo lo relativo al orden público económico; a los señores Carmona y Díez lo concerniente a la formación de las leyes; a los señores Lorca y Bertelsen lo relacionado con el Gobierno, el Tribunal Constitucional y el Poder de Seguridad y, finalmente, a los señores Guzmán, Díez y Ortúzar, lo atinente al Congreso Nacional, las atribuciones exclusivas de cada una de sus ramas, y otros asuntos relacionados con esta misma materia.

El señor CARMONA expresa que no ha terminado su cometido por estimar que la Comisión debe fijar primero las pautas a seguir sobre la formación de las leyes. y aclara que, aun cuando ha incluido en el memorándum algunas materias de su iniciativa y otras del proyecto de reforma constitucional del señor Jorge Alessandri, éstas deben, a su juicio, ser consideradas y evaluadas por la Comisión, antes de elaborar un informe definitivo sobre el particular.

Opina que previo al estudio de la organización del Poder Legislativo, es necesario establecer la denominación del capítulo respectivo, y propone, en lugar del término "Poder", la expresión "régimen legislativo", pues más adelante hay normas referentes a la coparticipación que cabe al Presidente de la República y a otros organismos del Estado, de acuerdo con las reformas que se han sugerido.

Señala que, de acuerdo con lo resuelto en principio, se consignaría un precepto según el cual "las leyes podrán tener principio en la Cámara de Diputados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros, en número no superior a diez". Acota que se eliminó la posibilidad de iniciativa del Senado por estimarse que éste será una Cámara eminentemente revisora. Indica que una vez precisado este punto, surge el

problema de a quiénes corresponderá la iniciativa de ciertos proyectos, especialmente porque, en lo atinente al Jefe del Estado, esta materia se encuentra dispersa en diferentes preceptos. Por eso, adelanta que en el memorándum correspondiente propondrá sistematizar esta materia e incluir en la parte correspondiente todo lo relacionado con la iniciativa del Presidente de la República, como la presentación anual de la Ley de Presupuestos, que se encuentra en una disposición aparte; la suplementación a partidas o ítem de esta misma ley, que figura en el artículo 45; la alteración de la división política o administrativa del país, y la proposición de declaración de guerra, que corresponde exclusivamente al Jefe del Estado. Precisa que esta última materia figura en la parte relativa a sus facultades, en lugar de hacerlo en la de sus iniciativas. Agrega que en esta misma situación están problemas como la supresión, reducción o condonación de impuestos de cualquier clase, sus intereses y sanciones.

Hace notar que el proyecto de reforma constitucional del señor Alessandri proponía la iniciativa exclusiva para la contratación de empréstitos o cualquiera otra clase de operaciones que pudieran comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, entidades semifiscales, autónomas, empresas del Estado y municipalidades.

Agrega que también puede incluirse entre las materias de iniciativa del Primer Mandatario la referente a señalar el valor tipo y denominación de las monedas y sistemas de pesos y medidas.

Señala que en seguida, vienen todas las disposiciones establecidas en el artículo 45, y la norma general de que el Congreso sólo puede aprobar, rechazar o disminuir, en su caso, las sugerencias que se hagan en estas materias.

Manifiesta que, dentro de la formación de las leyes, hay dos ideas que no figuran actualmente en la Constitución, y cuyos autores son el señor Jorge Alessandri y quien hace uso de la palabra. Agrega que la del ex Mandatario otorga iniciativa a la Corte Suprema para proponer leyes relativas a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia y los procedimientos judiciales, lo que constituye una buena medida, sobre todo tomando en consideración lo ocurrido en los últimos veinte años con los mensajes del Presidente de la Corte Suprema, en los cuales se ha hecho referencia permanente a la necesidad de dictar ese tipo de leyes. A su juicio, el nuevo régimen legislativo establecido en la Constitución respecto del Poder Judicial le daría a éste mayor independencia, materia ésta respecto de la cual espera que la Comisión adopte algún acuerdo.

Destaca que es una idea de carácter personal la referente a la posibilidad de que el Consejo de Seguridad Nacional pudiera tener iniciativa directa en casos urgentes y por plazos breves. Señala que, al efecto, la disposición diría más o menos que en los casos de falta de funcionamiento regular del Gobierno o de

las instituciones del Estado, el Consejo de Seguridad Nacional podría proponer proyectos para asegurar el cumplimiento de la misión de dichas instituciones, en el caso de que ellas mismas, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o la seguridad de los habitantes estuvieren amenazados de manera grave e inmediata, debiendo el Congreso, previa consulta al Tribunal Constitucional, pronunciarse sobre tales iniciativas sin modificación alguna.

- o -

La señora BULNES concuerda con la proposición del señor Carmona respecto de la iniciativa exclusiva de la Corte Suprema y del Consejo de Seguridad Nacional, y consulta a la Comisión acerca de la conveniencia de considerar como alternativa otra fórmula legislativa ya tratada anteriormente, pues estima que, a pesar de que la idea del señor Carmona es novedosa, mantiene el sistema tradicional de la norma de clausura de la ley y de las materias señaladas en forma no taxativa. Cree también que la Comisión debe resolver previamente si lo que se pretende es continuar con el sistema tradicional, o si se desea innovar en la materia.

El señor CARMONA se declara partidario de innovar y de señalar qué materias deben ser específicas de la ley y cuáles deben ser entregadas a la potestad reglamentaria. Agrega que como todavía no ha sido resuelto el problema, él se ha basado en la forma tradicional contenida en el texto constitucional de 1925 para proponer su esquema y señalar qué materias serán propias de ley y cuya iniciativa corresponderá al Presidente de la República, a fin de que los parlamentarios sepan que no tienen injerencias respecto de ellas.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere encomendar el estudio pertinente a los señores Bertelsen y Lorca, y recuerda que fue el primero de ellos quien planteó en la Comisión la necesidad de señalar taxativamente las materias que pueden ser objeto de ley, la posibilidad de ampliar la potestad reglamentaria y permitir que el Presidente de la República pueda dictar normas con fuerza de ley.

- o -

El señor CARMONA manifiesta que las normas vigentes respecto de la formación de la ley —sin haber oído una opinión distinta en la Comisión al respecto— no han variado, y se mantiene la forma tradicional que involucra a ambas Cámaras.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera necesario consignar en la misma Carta Fundamental la creación de las comisiones técnicas integradas por especialistas en la Cámara de Diputados, para que las recomendaciones de tales organismos sean oídas.

El señor CARMONA recuerda la existencia de una disposición aún vigente, fruto

de la reforma constitucional de 1969, que está tomada de la Constitución italiana, donde se establece que algunos proyectos de ley que sean despachados por las Comisiones deben ser considerados como despachados por la Cámara, y ciertas limitaciones y requisitos a las iniciativas de ley que no pueden estar sujetas a tal tratamiento. Cree necesario también que la Comisión se pronuncie al respecto, pues, tal como está redactada la norma, es un tanto engorrosa.

- o -

El señor BERTELSEN advierte que la Carta Fundamental no puede regular con detalle el proceso legislativo. Reitera su opinión personal de que debe estructurarse una Constitución que en su gran mayoría, contenga normas generales, porque, de lo contrario, un texto detallista sólo conducirá a conformar un sistema político muy rígido y que será preciso modificar continuamente, con su consiguiente desprestigio. Piensa, sí, que en varios puntos se requerirá establecer la existencia de leyes orgánicas o complementarias de la Constitución, idea ya acogida en la Carta francesa de 1958. Específicamente, cree aconsejable que el procedimiento legislativo sea regulado por una ley orgánica, y no por los meros reglamentos de las Cámaras, porque ello da mayores garantías de que la tramitación de las leyes se ajustará al espíritu de la Constitución.

El señor CARMONA declara ser partidario de las leyes orgánicas. Comparte, por lo tanto la idea de que la formación de las leyes sea materia de una de ellas, así como también lo relativo a las Comisiones técnicas. A mayor abundamiento y por vía ejemplar, señala que la Constitución francesa de 1958 encomienda a este tipo de leyes asuntos tan importantes como la duración de los poderes de cada Asamblea legislativa, el número de sus miembros, la forma de elegir a sus reemplazantes, etcétera.

1.20. Sesión N° 349 del 12 de abril de 1978

El señor BERTELSEN recuerda que en la semana pasada se inició el debate relacionado con el Congreso Nacional, sobre la base del texto propuesto por el señor Presidente y los señores Díez y Guzmán y que sólo se alcanzó a considerar lo relativo al Senado; porque la tramitación de la ley, lo mismo que la parte referente al Gobierno, se vio la semana pasada, con lo cual el debate sobre esta última materia, que él quedó de redactar, podría ser ocioso.

Agrega que le gustaría avanzar sobre aquellos puntos referentes al Congreso no analizados suficientemente, respecto de los cuales él tenía varias observaciones que formular, pero que no le fue posible hacerlo pues sólo se llegó a determinar la composición del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que propuso alterar provisionalmente ese orden y considerar el informe del señor Carmona por no estar presentes en este momento los señores Díez y Guzmán, ambos integrantes del Comité que estudió la materia, y con el objeto de avanzar en el trabajo de la Comisión.

El señor CARMONA expresa que, aun cuando muchas de las ideas relativas a la formación de la ley ya han sido aprobadas por la Comisión, bien vale ocupar algunos minutos en recordarlas y darlas por definiti vamente incorporadas, e indica que una de ellas es que, como el Senado sólo será Cámara revisora, las leyes tendrán origen siempre en la Cámara de Diputados, por Mensaje del Presidente de la República o por moción firmada por un número no superior a diez de sus integrantes. Añade que, una vez definidas las materias propias de la ley, deberán señalarse aquellas que correspondan a la iniciativa exclusiva del Jefe del Estado, entre las que deberán estar la Ley de Presupuesto y sus suplementos, la declaración de guerra, la alteración de la división política y administrativa del país y la creación de nuevos servicios públicos y empleos rentados. Anota que en cuanto a las materias de orden económico sólo se ha atrevido a insinuar algunos temas, pues cree que hay que separar aquellas que deben ser objeto de ley de las reglamentarias, pues ellas están muy confundidas. Piensa que el Presidente de la República debe tener iniciativa respecto de los empréstitos del Estado; de las materias de orden monetario; de la fijación de remuneraciones y beneficios para el sector público; de la fijación de remuneraciones mínimas y aumentos generales para el sector privado; del establecimiento y modificación de los regímenes previsionales y de seguridad social y de las leyes de gracia, punto este último respecto del cual tiene dudas de si debe ser materia de ley o si cabe dentro de la potestad reglamentaria.

El señor BERTELSEN pregunta si las leyes de gracia deben ser leyes.

La señora BULNES cree que, por su naturaleza, la ley de gracia no tiene

carácter general y, en consecuencia, debe ser una materia propia de la potestad reglamentaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en que podría ser así en cuanto esas leyes significan gastos.

El señor BERTELSEN dice que este aspecto debe tener su contrapartida en un ítem especial en el Presupuesto.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que no se deben llevar tales asuntos al Congreso, como ocurría antes, en que éste ocupaba un tiempo precioso en su tramitación.

El señor CARMONA agrega que otra de las materias de orden económico en que debe tener iniciativa exclusiva el Jefe del Estado es la supresión, reducción y condonación de impuestos, contribuciones y exenciones tributarias.

—Se acuerda, en principio, lo siguiente:

1º Las leyes tendrán siempre origen en la Cámara de Diputados, por Mensaje del Presidente de la República o moción firmada hasta por 10 Diputados.

2º Definidas las materias propias de ley deberán señalarse las que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como, por ejemplo, la ley de presupuestos y sus suplementos, la declaración de guerra, la alteración de la división política y administrativa del país, las materias de orden económico como empréstitos del Estado, fijación de remuneraciones para el sector público, remuneraciones mínimas para el sector privado y aumentos de rentas de este sector, establecimiento y modificación de regímenes previsionales y de seguridad social, supresión, reducción y condonación de impuestos y exenciones tributarias.

3º Las leyes de gracia no tienen carácter general y deben ser materia propia de la potestad reglamentaria.

En seguida, expresa que ha incluido una norma, que estaba consignada en el proyecto de reforma del señor Jorge Alessandri, que consiste en que la Corte Suprema podrá proponer leyes relativas a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia y los procedimientos judiciales, caso en el cual el Presidente de la Corte Suprema o un miembro designado por ella podrá concurrir al Congreso a sostener esos proyectos.

Hace saber que también consigna iniciativa al Consejo de Seguridad Nacional para proponer leyes que aseguren el cumplimiento de la misión del Gobierno o de las instituciones del Estado en caso de falta de funcionamiento regular de ellas, y en el caso de que esas instituciones, la independencia nacional, la integridad del territorio o la seguridad de sus habitantes estén amenazados de

manera grave e inmediata, el Congreso, previa consulta al Tribunal Constitucional, se pronunciará sobre ellas sin dilación alguna.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera muy interesante el precepto, pero, pensando en que la Carta Fundamental debe bastarse a sí misma y proveer al normal y regular funcionamiento de los órganos e instituciones, expresa sus dudas en cuanto a la posibilidad de consignar una disposición de esa naturaleza en el texto constitucional.

El señor BERTELSEN hace presente que se trata de una norma de prudencia constitucional que, por lo demás, existe en algunas Constituciones, como, por ejemplo, en la francesa, y piensa que es necesario ponerse en el caso de ocurrencia de circunstancias graves o anormales.

Agrega que tiene dudas en cuanto a que estas situaciones anormales o de peligro para el Estado o para alguno de sus elementos en especial se solucionen mediante una ley o merced a otro tipo de acuerdos o decisiones.

El señor CARMONA observa que el trabajo que se le encomendó se refería exclusivamente a quiénes tienen iniciativa para proponer proyectos de leyes y que, cuando se estudie lo relativo al Consejo de Seguridad Nacional, se determinarán las facultades que le corresponden.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que entendió la observación del señor Bertelsen en el sentido de que el funcionamiento, irregular podía afectar el día de mañana a los propios órganos legislativos.

El señor CARMONA aclara que eso da origen a otro tipo de medidas, que no están comprendidas en el capítulo de la formación de las leyes.

La señora BULNES considera que una cosa es la idea que contiene el precepto propuesto por el señor Carmona, en la que todos estarían más o menos de acuerdo, y otra es la amplitud que se le da, y concuerda con el señor Bertelsen en el sentido de que la disposición estaría inspirada en la misma filosofía del artículo 16 de la Constitución francesa, que se refiere a los poderes excepcionales.

El señor CARMONA señala que su criterio, teniendo en cuenta lo que ocurrió en el pasado, es que la Constitución tenga la amplitud suficiente para ser flexible y permitir abordar las situaciones que se presenten en un momento determinado; y procede, al mismo tiempo, a dar lectura al artículo 16 de la Constitución francesa.

El señor GUZMAN anota que el precepto se referiría al estado de emergencia.

La señora BULNES piensa que habría que redactarlo en ese sentido, porque, en

caso contrario, semejante amplitud incluiría cualquier tipo de situaciones, incluso la legislación económica.

El señor CARMONA manifiesta que sólo se ocupó en una norma muy general sobre la iniciativa de ley del Consejo de Seguridad Nacional, y que las limitaciones a esa facultad tienen que tratarse en el capítulo correspondiente a dicho organismo.

El señor GUZMAN expresa que debe separarse lo relativo a la facultad de iniciativa legal de esa entidad en un caso extremo de emergencia, y hace presente que no está muy clara la utilidad de hacer referencia a la interrupción del funcionamiento regular de las instituciones, porque no se sabe con claridad cuáles quedarían en pie. Considera que la norma de la Constitución francesa, en sus alcances generales, tiende más bien a salvar las situaciones de emergencia de acuerdo con un procedimiento bastante sui generis que no lo convence.

Sugiere que la Comisión se plantee si el Consejo de Seguridad Nacional debe o no tener iniciativa en materias de ley cuando concluya que ello es necesario para preservar la seguridad nacional. Estima que la respuesta debería ser afirmativa porque los órganos legislativos serán los encargados de pronunciarse. Explica que, por estas razones, proponía circunscribir el debate, pues, aparte lo señalado, no debe olvidarse que también hay aspectos de índole económica que pueden comprometer la seguridad nacional.

Juzga indispensable precisar si la iniciativa legislativa de la Corte Suprema y del Consejo Superior de Seguridad Nacional estará limitada por la iniciativa exclusiva del Presidente de la República o si, por el contrario, estos organismos, atendido su rango, podrán proponer cualquier proyecto de ley relacionado con su órbita de acción, aunque indirectamente pueda incidir en algunas materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El señor DIEZ se pronuncia a favor de dar iniciativa al Consejo de Seguridad Nacional en todas las materias propias de la seguridad nacional, sin que esté limitada por la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, porque, de lo contrario, la iniciativa de este organismo no sería sino la misma de cualquier Diputado. Observa que siempre habrá algunos miembros de la Cámara de Diputados o del Senado que tengan las mismas inquietudes que el Consejo, pero que el problema puede residir en que no sean compartidas por el Jefe del Estado en materias de su iniciativa exclusiva. Expresa que le agrada la consulta al Tribunal Constitucional, por tratarse de emergencias graves, y, en este sentido, piensa que la redacción de la norma debería ser: "En casos graves y urgentes, que afecten a la seguridad nacional, el Consejo Superior de Seguridad Nacional tendrá iniciativa de ley".

En lo que se refiere a la Corte Suprema, se declara resueltamente contrario a que ella pueda proponer proyectos de leyes o enviar delegados al Congreso a

defender sus puntos de vista, y se apoya, para ello, en varias razones: la primera, la proporciona el hecho, avalado por su experiencia parlamentaria, de que los magistrados, a causa de su profesionalismo y especialización, carecen de la formación necesaria para la proposición de la ley; en segundo lugar, destaca que la iniciativa de la Corte Suprema, obviamente, tendría que estar limitada por la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo cual significaría reducirla a la que tuviera cualquier Diputado, lo cual, desde luego, no le parece conveniente. Recuerda que la Corte Suprema siempre ha tenido la facultad de plantear sus inquietudes al Ejecutivo y de manifestarlas por oficio a la Cámara de Diputados, y que los puntos de vista de los Tribunales de Justicia siempre han sido oídos con mucha seriedad y atención en el Parlamento, acerca de lo cual hay toda una tradición parlamentaria que tiene mucho peso y que seguirá siendo respetada en lo futuro. Añade que si las Comisiones técnicas y la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados se integran con ex Presidentes de la Corte Suprema, con representantes de la Asociación de Empleados del Poder Judicial, con el Presidente del Colegio de Abogados, etcétera, mayor seguridad habrá de que el pensamiento de los Tribunales de Justicia sea debidamente conocido.

El señor LORCA opina que así como el concepto de "seguridad nacional", que se definirá más adelante, será amplio, puesto que abarcará una serie de materias, la iniciativa legislativa que se conceda al Consejo de Seguridad Nacional deberá también ser amplia y estar señalada en términos genéricos, como medida de prudencia general, a fin de que en lo futuro no pueda discutirse casuísticamente acerca de si tal o cual asunto queda o no queda comprendido dentro de su ámbito de competencia.

Hace notar que se opone a la idea de otorgar iniciativa legislativa a la Corte Suprema, para lo cual le asiste la misma razón práctica indicada por el señor Díez, derivada de su propia experiencia parlamentaria.

El señor BERTELSEN estima también que debe rechazarse la concesión de iniciativa legislativa a la Corte Suprema, y, aparte las consideraciones hechas por los miembros de la Comisión que tienen experiencia parlamentaria, aduce otra razón, que le parece más doctrinal, cual es que los tribunales tienen por misión resolver los conflictos individuales sometidos a su conocimiento, por lo que teme que el hecho de poseer iniciativa legislativa pudiera exacerbar la tendencia que siempre han mostrado los tribunales chilenos a no pronunciarse sobre un asunto determinado arguyendo que sobre él no hay ley, y llevarlos a proponer modificaciones legales o nuevas leyes en demasía, y agrega que, al efecto, podría recordarse lo que ha ocurrido con la libertad provisional.

Estima que, tratándose de la Corte Suprema, quizás sería positivo dar rango constitucional a la atribución simplemente legal consagrada en el artículo 5° del Código Civil, como una forma de hacer resaltar esta facultad de ese Tribunal, que en los últimos años se ha traducido en una queja sobre la

situación económica del Poder Judicial y en meras estadísticas de las causas ingresadas y salidas. Opina que en la apertura del año judicial el Presidente de la Corte Suprema ha desperdiciado la ocasión de hacer ver situaciones de real importancia presentadas en la sustanciación y fallo de los juicios por lo que se declara partidario de reconocer un derecho, ya no de iniciativa, sino de proposición al Ejecutivo.

El señor DIEZ acota que le agrada el sistema indicado.

El señor BERTELSEN hace presente, por otra parte, la conveniencia de excluir conscientemente la iniciativa popular en materia legislativa.

El señor GUZMAN sugiere, para posibilitar un análisis exhaustivo sobre la iniciativa exclusiva, elaborar un texto comparativo que contenga las normas de la Constitución vigente, las incluidas en el proyecto del señor Alessandri y las propuestas por el señor Carmona.

El señor CARMONA aclara que entre las materias nuevas que propone está la relativa a la posibilidad del Estado de endeudarse, que el proyecto del señor Alessandri consignaba, y añade que él colocó luego las cuestiones de orden monetario, recordando que la Constitución actual comprende la fijación de remuneraciones para el sector público y de sueldos o salarios mínimos para el privado y el establecimiento y modificación de los regímenes de previsión y seguridad social.

Expresa que no incluyó en esa iniciativa la fijación de impuestos por estimar que imposibilitaría la tarea parlamentaria, y hacer saber que, respecto de la supresión, reducción y condonación de impuestos y contribuciones, la iniciativa debe ser del Presidente de la República.

El señor BERTELSEN apunta que, de otro modo, se podría dar pie a la demagogia.

El señor DIEZ concuerda en que la inclusión de la fijación de impuestos como materia exclusiva del Presidente de la República restringe la iniciativa parlamentaria, pues en todo proyecto que signifique gastos debe consignarse el financiamiento correspondiente, pero cree necesario poner un límite, pues, por ejemplo, la sola presentación de un proyecto que fija un gravamen al fierro, cuando hay una planificación de inversión en la industria de ese metal, desalienta toda iniciativa.

La señora BULNES pregunta, junto con apoyar la idea del señor Díez, si no convendría que la señora Romo, encargada de estudiar el Orden Público Económico, analizara también ese punto.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el proyecto del señor Alessandri entregaba iniciativa exclusiva al Presidente de la República para imponer

contribuciones de cualquier naturaleza, y pregunta, reconociendo que existe el inconveniente señalado por el señor Carmona, cómo podría armonizarse estos aspectos, pues estima que no convendría dejar una atribución tan amplia a los parlamentarios.

El señor GUZMAN considera fundamental que la estimación del rendimiento de las fuentes de recursos establecidas en el Congreso para financiar un proyecto corresponda al Primer Mandatario, atendido el hecho que durante todos los gobiernos, incluido el del señor Allende, los grupos opositores han efectuado estimaciones arbitrarias para considerar financiadas las leyes, con lo que se ha burlado la exigencia de despachar los textos legales con financiamiento adecuado.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que esta materia está contemplada en el artículo 44, bis, del proyecto del señor Alessandri.

El señor GUZMAN explica que, como no se ha entregado a ningún Comité en especial y en cierto modo toca a todos por distintas vías, es importante que la señora Romo incluya ese aspecto en su estudio. Agrega que, por otro lado, por las razones dadas y porque ello sería fuente de conflicto de Poderes, se suma a la idea de que la Corte Suprema no tenga iniciativa de ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que hay acuerdo en el sentido de no otorgarle iniciativa de ley a la Corte Suprema, pero, en cambio, le parece conveniente dar rango constitucional a la atribución meramente legal de ese tribunal, que ha mencionado el señor Bertelsen y que está establecida en el artículo 5° del Código Civil.

Anota que se inclina por acoger la proposición relativa al Consejo de Seguridad Nacional, referida, en términos amplios, a todo lo que tenga por objeto velar por la seguridad nacional.

—Se acuerda, en principio, que la Corte Suprema no tendrá iniciativa legislativa; dar rango constitucional a la atribución simplemente legal establecida en el artículo 5° del Código Civil, en orden a facultar a la Corte Suprema para hacer proposiciones al Ejecutivo; excluir la iniciativa popular en materia legislativa; y encomendar al Comité que estudia el Orden Público Económico, que integra la señora Romo, que analice lo relativo a la iniciativa legislativa para imponer impuestos.

El señor CARMONA dice que a la iniciativa de ley concedida al Consejo de Seguridad Nacional se le fijarían las limitaciones en el capítulo correspondiente.

El señor GUZMAN pregunta si se precisaría que la iniciativa sólo se puede ejercer en casos graves y urgentes que, evidentemente, ponderaría soberanamente el propio Consejo de Seguridad Nacional; es decir, por vía excepcional y en términos amplios, sin mayores limitaciones.

El señor DIEZ sostiene que, en caso contrario, el Consejo, transformado en colegislador, se incorporaría a la actividad política.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que no le parece adecuado que este Consejo pueda proponer el día de mañana una nueva división político administrativa del país.

El señor DIEZ argumenta que la creación de comunas, gobernaciones o provincias la podría proponer si una zona fronteriza se encontrara abandonada.

El señor CARMONA acota que, en todo caso, deberá consultarse al Tribunal Constitucional.

El señor DIEZ concuerda con el señor Carmona y reitera que, a su juicio, esta facultad del Consejo de Seguridad Nacional debe tener carácter excepcional y no estar obstaculizada por la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, donde se dan casos graves y urgentes, porque si es grave y no urgente tendrá que plantearse el problema al Jefe del Estado, A su juicio, visualiza al Consejo de Seguridad Nacional en cierto modo como árbitro de situaciones extremas.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en que la iniciativa sea para casos graves y urgentes, pero, tratándose de un aspecto de la seguridad nacional que puede no decir relación al Tribunal Constitucional, le merece dudas el requisito de consultar a ese organismo.

La señora BULNES manifiesta su desacuerdo con la consulta a ese Tribunal, ya que en su opinión, al intervenir dos o más órganos del Estado, existe la posibilidad de conflictos, y discrepa también en cuanto a que la Seguridad Nacional deba ser definida en el texto constitucional, porque se le da al concepto un carácter jurídico, revisable por los tribunales, lo que no debe ocurrir pues es esencialmente política y debe mantenerse en ese carácter,

El señor GUZMAN dice que, respecto de la seguridad nacional, coincide con el planteamiento de la señora Bulnes, y cree que es importante establecer alguna fórmula que garantice que el ejercicio de esta facultad debe obedecer a una situación excepcional.

Señala que la expresión "grave y urgente" puede dar también al proyecto de ley que proponga un elemento de presión excesiva, no necesaria ni deseada por el propio Consejo de Seguridad Nacional. Piensa que debe buscarse una fórmula que diga que esto lo reclaman los "altos intereses de la seguridad nacional", de modo que tenga verdadera jerarquía y una importancia muy grande el ejercicio de esta facultad. Por eso, no le gusta la palabra "urgente" y tiene dudas sobre el vocablo "grave", por cuanto, no habiendo urgencia, se privaría al Consejo de la posibilidad de proponer, en las zonas limítrofes o en cualquier otra, una división político-administrativa diferente de la que existe.

El señor DIEZ señala que todos están de acuerdo en que el Consejo no es un legislador común y que, por lo tanto, ejercerá esta facultad en casos excepcionales y cuando los altos intereses de seguridad nacional estén comprometidos, redacción que a lo mejor basta, lo que permitiría suprimir los adjetivos "grave" y "urgente".

Estima que, respecto a la consulta al Tribunal Constitucional, en parte tiene razón la señora Bulnes y el señor Guzmán por el conflicto que se puede generar, pero cree que puede suceder que algunas consultas al Consejo de Seguridad Nacional sobre iniciativas de ley tengan relación con ciertas atribuciones del Tribunal Constitucional y por eso considera indispensable conocer las facultades del Tribunal Constitucional y reemplazar la palabra "consulta" por "conocimiento", a fin de que, en el caso mencionado y otros, el Tribunal Constitucional pueda ejercer las atribuciones, que le corresponde.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que también se podría introducir la enmienda sugerida por el señor Díez cuando se estudien las atribuciones del Tribunal Constitucional.

El señor DIEZ hace hincapié en que su idea es que no sólo el Congreso recoja la inquietud en torno de un problema, puesto que la preocupación acerca de la seguridad nacional, a su juicio, no requiere únicamente la vía legislativa, ya que, al respecto, es posible otorgar al Tribunal Constitucional algunas atribuciones que le permitan actuar de oficio cuando juzgue que hay intereses institucionales comprometidos. Destaca que si bien la seguridad es distinta de lo jurídico, lo jurídico, derivado del funcionamiento de los Poderes del Estado, puede afectar en gran medida a la seguridad. Agrega que la idea de la consulta no es la de que el Tribunal Constitucional determine si el Consejo de Seguridad Nacional tiene razón o no la tiene, sino para poner en conocimiento de aquél materias que precisan de su juicio.

Considera inconveniente definir el concepto de "seguridad nacional", no porque carezca de contenido jurídico, sino porque precisamente tal contenido va a ir siendo fijado y modificado de acuerdo con la práctica, las costumbres, la determinación de las leyes y el pensamiento de los partidos políticos. Expresa que el dato histórico, la situación social y económica, y las circunstancias políticas del país permitirán, no a la jurisprudencia, que escasa relación tendrá con esta materia, pero sí al Tribunal Constitucional, al Presidente de la República, al Congreso y al propio Consejo de Seguridad Nacional, determinar el contenido del concepto de "seguridad nacional".

El señor CARMONA aclara que se le encomendó señalar a quiénes correspondía la iniciativa de ley, y estima, en este caso, que las condiciones en que ella se ejercerá deben incorporarse en otro capítulo relativo a las funciones propias del Consejo de Seguridad Nacional. Cree que la iniciativa de ley del Consejo de Seguridad Nacional debe establecerse en términos excepcionales, pues no está

de acuerdo con suprimir la condición de que tal facultad se ejerza en caso de amenaza grave e inmediata, porque, dado que el concepto de "seguridad nacional" abarca todas las materias propias de la vida de una nación, puede crearse una "coadministración" o un "cogobierno" que origine conflictos graves con el propio Gobierno. A su modo de ver, el Consejo de Seguridad Nacional debe velar por la seguridad nacional cuando el Gobierno no está en condiciones de hacerlo o se convierta abiertamente en un factor de inseguridad nacional, como ocurrió con el Gobierno anterior, y, en este caso, debe patrocinar las iniciativas legales respectivas ante el Congreso.

El señor GUZMAN plantea que también puede ser válida la alternativa opuesta a la sugerida por el señor Carmona, y en este sentido, expresa que las Fuerzas Armadas, como entidades que constituyen la reserva fundamental y última de la nacionalidad y, al mismo tiempo, como entidades profesionales insertas en la institucionalidad moderna, deberán tener una expresión dentro de la vida jurídica del país adecuada a su propia naturaleza específica. Agrega que reservar esa intervención sólo para el caso en que el ordenamiento jurídico haya hecho crisis puede ser inconveniente y que debe buscarse alguna fórmula, a través precisamente del Consejo de Seguridad Nacional, para que las Fuerzas Armadas puedan intervenir en forma regular dentro de la vida del país, intervención que debe reducirse obviamente, a su juicio, a su naturaleza específica, cual es la de ser garantes de la seguridad nacional no sólo de manera excepcional frente a una crisis producida, sino en forma normal y permanente, a fin de evitar que tales crisis se produzcan. Estima que esta materia debe resolverse con mucha prudencia y cautela para que no implique mezclar a las Fuerzas Armadas en materias contingentes de la vida política diaria, y, por ello, piensa que este punto debe decidirse cuando la Comisión analice las facultades del Consejo de Seguridad Nacional.

Expresa que en virtud de las consideraciones que se han hecho propondría aprobar provisionalmente la facultad de iniciativa legislativa del Consejo de Seguridad Nacional en aquellas materias en que esté comprometida la seguridad nacional en grado importante y fundamental, atribución que debe ser utilizada sólo en forma excepcional y cuando sea imperioso hacerlo.

Declara que en este aspecto es contrario al establecimiento de la exigencia de "grave y urgente", por cuanto el que deberá ponderar este requisito será el propio Consejo Nacional de Seguridad, y señala que con ella no se impone un límite a dicho organismo, sino que se agrega a su decisión una connotación que podría provocar en la opinión pública una alarma injustificada. Considera que si se apela, en cambio, a "los altos intereses de la seguridad del Estado", podrá confiarse en que los integrantes de dicho Consejo no harán abuso de sus facultades para transformarse en colegisladores ordinarios.

La señora BULNES opina que, por las decisivas funciones políticas que las Fuerzas Armadas están adquiriendo en la vida moderna, como lo reconoce la

mayoría de los textos constitucionales, y que no se debe a que pretenden mayor ingerencia en el poder, sino a cambios en la estructura social, es conveniente oír la voz de las propias Fuerzas Armadas sobre la materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere aprobar, en principio, la indicación del señor Guzmán —que, a su juicio, no se contrapone con la de la señora Bulnes— en el sentido de reconocer la iniciativa de dicho Consejo en materias de seguridad nacional, advirtiendo que esa facultad deberá ejercerse en forma excepcional.

—Se acuerda, en principio, lo siguiente:

Otorgar iniciativa de ley al Consejo de Seguridad Nacional en casos excepcionales, cuando los altos intereses de la seguridad nacional lo reclamen; dejar pendiente hasta cuando se estudien las atribuciones del Tribunal Constitucional lo relativo a “la consulta” que sobre esta materia cabría hacer a ese Tribunal; considerar inconveniente definir el concepto de “seguridad nacional”; y dejar pendiente para cuando se estudien las facultades del Consejo de Seguridad Nacional la resolución de los casos y forma en que las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional, podrán intervenir para el resguardo del ordenamiento institucional del país.

1.21.- Sesión N° 351, del 18 de Abril de 1978

En esta Sesión, se resumen los acuerdos adoptados

A continuación, da lectura a una minuta preparada por la Secretaría, la cual contiene los acuerdos adoptados, en principio, durante las dos sesiones del miércoles 12.

Recuerda, asimismo, que mañana, a las 11 horas, concurrirán a la Comisión los señores Ministros del Interior y de Defensa Nacional —este último seguramente acompañado de otras personas— y la señorita Ministro de Justicia.

(Sesión 349ª, en 12-IV-1978, de 10 a 13 horas).

(Acuerdos o ideas aprobados en principio).

(Congreso Nacional. Formación de las leyes).

—Las leyes tendrán siempre origen en la Cámara de Diputados, por Mensaje del Presidente de la República o moción firmada hasta por 10 Diputados.

—Definidas las materias propias de ley deberán señalarse las que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como, por ejemplo, la ley de presupuestos y sus suplementos, la declaración de guerra, la alteración de la división política y administrativa del país, las materias de orden económico como empréstitos del Estado, fijación de remuneraciones para el sector público, remuneraciones mínimas para el sector privado y aumentos de rentas de este sector, establecimiento y modificación de regímenes previsionales y de seguridad social, supresión, reducción y condonación de impuestos y exenciones tributarias.

—Las leyes de gracia no tienen carácter general y deben ser materia propia de la potestad reglamentaria.

—La Corte Suprema no tendrá iniciativa legislativa.

—Dar rango constitucional a la atribución establecida en el artículo 5º del Código Civil, en orden a facultar a la Corte Suprema para hacer proposiciones al Ejecutivo.

—Se excluye la iniciativa popular en materia legislativa.

—Se encomienda al Comité que estudia el Orden Público Económico, que integra la señora Romo, para que considere lo relativo a la iniciativa de ley para imponer impuestos.

—Se otorga iniciativa de ley al Consejo de Seguridad Nacional en casos excepcionales, cuando los altos intereses de la seguridad nacional lo reclamen. Se deja pendiente hasta cuando se estudien las atribuciones del Tribunal Constitucional lo relativo a “la consulta o conocimiento” que sobre esta materia cabría hacer a ese Tribunal. Se considera inconveniente definir el concepto de “Seguridad Nacional”

—Queda pendiente para cuando se estudien las facultades del Consejo de Seguridad Nacional la resolución de los casos y forma en que las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional, podrán intervenir para el resguardo del ordenamiento institucional del país.

- o -

FUNCION LEGISLATIVA. FORMACION DE LAS LEYES

El señor CARMONA dice que el documento que elaboró se refiere fundamentalmente a los siguientes aspectos:

“1. Las leyes tendrán principio en la Cámara de Diputados, por mensaje del Presidente de la República o por moción firmada por cualquiera de sus miembros, en número no superior a diez.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá proponer leyes en materia de seguridad del país, en casos graves y urgentes.

El Congreso, con conocimiento del Tribunal Constitucional, se pronunciará sobre ellas, sin dilación alguna.

Una vez definidas las materias que son propias de la ley, deberá señalarse las que corresponda como de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

- o -

El señor ORTUZAR (Presidente) pone en discusión particular el memorándum preparado por el señor Carmona sobre tramitación de las leyes, que dice:

“Las leyes tendrán principio en la Cámara de Diputados, por mensaje del Presidente de la República o por moción firmada por cualquiera de sus miembros, en número no superior a diez.

“El Consejo de Seguridad Nacional podrá proponer leyes en materia de seguridad del país, en casos graves y urgentes”.

Respecto de esta última materia, advierte que el señor Guzmán formuló

indicación para reemplazar la frase “en casos graves y urgentes” por “cuando lo requieran los altos intereses de la seguridad del Estado”. Añade que el señor Guzmán hizo observaciones muy convincentes, a juicio de varios miembros de la Comisión, en el sentido de que el día de mañana podría provocar hasta alarma pública el hecho de que el Consejo de Seguridad Nacional propusiera una ley, porque habría que partir de la base de que ella era para casos graves y urgentes.

El señor BERTELSEN estima que ambas redacciones son muy semejantes, sobre todo cuando en uno y otro caso se trata de una situación de peligro para la seguridad del país.

El señor CARMONA hace presente la inconveniencia de entrar a debatir ahora una materia que debería ser dilucidada en la sesión de mañana miércoles, pues en esta oportunidad se trata del proceso de formación de las leyes y de quiénes serán los que tengan iniciativa para presentarlas, entre los cuales figuran los Diputados, el Presidente de la República y eventualmente el Consejo de Seguridad Nacional, debiendo fijarse a posteriori las reglas del juego respecto de esto último en el capítulo correspondiente.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima lógico debatir la materia una vez que se escuche a los señores Ministros representantes de la seguridad nacional.

A continuación, sigue con la lectura del memorándum, que dice:

“Una vez definidas las materias que son propias de la ley, deberá señalarse las que corresponda como de iniciativa exclusiva del Presidente de la República:

“a) Presentación de la Ley Anual de Presupuestos;

“b) Suplementos de la misma;

“e) Declaración de guerra;

“d) Alteración de la división política y administrativa;

“e) Creación de nuevos servicios públicos y empleos rentados;

“f) Materias de orden económico: empréstitos del Estado de orden monetario; fijación de remuneraciones y beneficios para el sector público; remuneraciones mínimas y aumentos generales para el sector privado; establecimiento o modificación de regímenes de previsión y de seguridad social; leyes de gracia—que se suprimirían por haber acuerdo para incluirlas en las materias de la potestad reglamentaria y asignarles un ítem en la Ley de Presupuestos para que el Presidente de la República haga efectivo el ejercicio de esta atribución—; “supresión, reducción y condonación de impuestos y exenciones tributarias”, materia respecto de la cual se encargó a la señora Romo el estudio de la posibilidad de que la iniciativa de ley para imponer contribuciones en ciertos

casos, o dentro de ciertas limitaciones, corresponda al Presidente de la República exclusivamente.

El informe —prosigue— continúa señalando que “El Congreso Nacional sólo podrá aprobar, rechazar o disminuir la modificación de la división política y administrativa de los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios”.

Dice tener la impresión de que se encuentran comprendidas todas las materias que el señor Alessandri señaló en su proyecto de reforma, sólo que respecto de este punto tanto él como la Comisión Especial de Reforma Constitucional de 1967 decían: “El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar...”

El señor GUZMAN, con el objeto de comparar los textos que se debaten, sugiere examinarlos uno por uno, o dejar algún tiempo para estudiarlos con detención.

La señora BULNES cree que esa tarea debe llevarse a efecto una vez que se conozcan las materias propias de la potestad reglamentaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) reconoce la dificultad para pronunciarse al respecto sin hacer un estudio comparativo detallado, aun cuando, y con el objeto de avanzar, estima preferible seguir aprobando en general la proposición del señor Carmona, sin perjuicio de que si alguna de las proposiciones merece observaciones por parte de cualquiera de los miembros, se pueda volver a un estudio más minucioso y acabado.

El señor GUZMAN considera que sobre la materia se debe ser lo más preciso posible con el fin de llegar a la mayor cantidad de elementos útiles para el estudio que harán el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, y sugiere al señor Carmona revisar en conjunto el texto.

El señor CARMONA manifiesta sus dudas en cuanto a si alguna de las materias consignadas estarán o no comprendidas dentro de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, como, por ejemplo, todo lo que significa la acción y vida de las empresas del Estado y del tratamiento que recibirán en el futuro.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta a los miembros de la Comisión si tienen inconveniente en ajustarse al texto propuesto e introducirle las modificaciones necesarias, pues tiene la certeza de que el Presidente del Consejo de Estado examinará muy minuciosamente el proyecto.

El señor BERTELSEN se declara partidario de definir primero si lo que la Comisión está haciendo es redactar las bases de la nueva Constitución, o el texto mismo de ella, sobre todo porque el Gobierno ha sido muy explícito al solicitar una propuesta sobre las bases de la Constitución. Cree que la

discusión se salvaría indicando que la Comisión propone establecer como materias propias de la iniciativa presidencial aquellas que inciden en la conducción de la política económica del país, en lo relativo a las remuneraciones, a la previsión y seguridad social, y no entrar a la redacción de los preceptos mismos.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente la conveniencia de ser un poco más detallados en esta materia, no para el memorándum mismo, sino para informar debidamente al Consejo de Estado en el momento oportuno.

El señor GUZMAN recuerda que la petición del Presidente de la República es una definición de ideas precisas, y estima que hay materias que requieren más precisión que otras, como es el caso de las incompatibilidades parlamentarias y otros asuntos, donde es necesario tratar de llegar lo más específicamente posible a un punto cercano a la redacción del precepto, por ser temas conflictivos que requieren de una definición de criterios.

Sugiere considerar el inciso final del artículo propuesto por el señor Alessandri, que modifica el texto constitucional de 1925 al señalar que los gastos del Congreso Nacional quedarían sometidos a la fiscalización de la Contraloría General, ya que piensa que es una definición de criterios muy importante.

El señor CARMONA dice que la Constitución actual dispone que el precepto no se aplicará al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependen.

El señor GUZMAN expresa que, por esa razón, sería conveniente mencionar explícitamente el punto en el memorándum que se redacte, el cual tendrá un carácter explicativo, ya que la Comisión no se pronunció al respecto.

La señora ROMO concuerda con el señor Guzmán. Agrega que faltaría que la Comisión tenga totalmente claro lo relativo al orden público económico, ya que la mayoría de las resoluciones que se tomen deberán basarse en esa materia para evitar el problema de la intervención del Estado. Considera que el tema debería quedar pendiente, por las razones que el señor Guzmán expresó.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que sería; mejor conocer previamente las materias que serán objeto de ley.

- O -

En la discusión sobre la procedencia de la Comisión Mixta, enfrentado al mecanismo de las insistencias, conforme al sistema propuesto por el comisionado Carmona, se traba interesante debate en torno a su relación con la iniciativa de ley.

El señor CARMONA hace notar que, con el sistema propuesto en esta sesión, siempre habrá preeminencia del criterio del Senado en la tramitación de la ley. A fin de explicitar su aseveración, analiza los diversos casos que pueden presentarse en este particular.

Primer caso: la Cámara de Diputados desecha un proyecto; el Presidente de la República tiene la facultad de disponer que lo conozca el Senado; si éste lo aprueba, debe volver a la Cámara, la cual necesita reunir los dos tercios para rechazarlo en forma definitiva. Conclusión: prevalece el criterio del Senado.

Segundo caso: la Cámara aprueba un proyecto y el Senado lo desecha en su totalidad; vuelve a la Cámara, no para que ella insista por simple mayoría, sino para que se forme inmediatamente la Comisión Mixta; el texto elaborado por ésta debe ser aprobado por ambas ramas del Parlamento, y si no se elabora texto alguno, ahí "muere" el proyecto. Conclusión: prevalece el criterio del Senado.

Tercer caso: la Cámara de Diputados aprueba un proyecto y el Senado le introduce modificaciones; si la Cámara reprueba las adiciones o correcciones, no hay insistencia de su parte, sino que se la obliga a integrar la Comisión Mixta para que tome en cuenta el criterio del Senado, y se procede en adelante en la misma forma que en el caso anterior. Conclusión: prevalece el criterio del Senado.

- 0 -

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la fórmula que más le agrada es que haya ley: primero, cuando exista mayoría en ambas Cámaras; segundo, si en el Senado se cuenta con los tres quintos y con un tercio más uno en la Cámara; tercero, en caso de desacuerdo se designarían Comisiones Mixtas.

El señor CARMONA explica que su sistema es equilibrado porque la iniciativa para proponer leyes no se la da al Senado sino a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República, quien, además, contaría con facultades especiales para el caso de que la mayoría de la Cámara le rechazara un proyecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) plantea el caso de un proyecto de ley enviado por el Presidente de la República a la Cámara, cuya mayoría no desea que haya ley en esa materia, y consulta cómo logrará su aprobación si no es a través de la Comisión Mixta.

Afirma que la determinación de si hay ley siempre queda entregada a la mayoría de la Cámara, incluso contra la voluntad del Presidente de la República y del Senado.

El señor CARMONA entiende que el problema se puede producir en el siguiente caso: cuando el Presidente de la República no tiene mayoría en la Cámara pero

sí en el Senado. En consecuencia, por obligación constitucional, envía el proyecto a la Cámara, la cual lo desecha en su totalidad. El Presidente pide, entonces, que pase al Senado. El Senado lo aprueba, en general, por simple mayoría y pide a la Cámara que empiece a conocerlo. Si ella no reúne los dos tercios, habrá ley. En caso contrario, al Jefe de Estado no le quedaría otra solución que disolver la Cámara de Diputados.

1.22. Sesión N° 353 del 19 de abril de 1978

En el debate de las normas que regulan el proceso de formación de la Ley de presupuesto, surge la siguiente intervención del Comisionado Ortúzar, recordando una propuesta de reforma constitucional de don Jorge Alessandri en materia de iniciativa exclusiva.

El señor CARMONA indica que, a continuación, se entra a la formación de leyes especiales, y lee el punto 9), que dispone: "El Congreso votará la Ley Anual de Presupuestos en la forma establecida por una ley orgánica. El proyecto de ley respectivo debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la expiración de ese plazo no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de su presentación.

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

Explica que éstas son las ideas básicas y que aquí ha copiado en gran parte la actual disposición constitucional en vista de que no tenía claro cuando redactó este asunto y porque no se ha tratado en la Comisión, cuáles serán los períodos de sesiones del Congreso Nacional.

Agrega que si después se establecen dos períodos de sesiones ordinarias, habría que adecuar la redacción a lo que se acuerde por la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que habría que considerar, tal vez, algunas de las disposiciones propuestas en la reforma constitucional de don Jorge Alessandri. Dice que, además de establecer que no se podrá aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, esa reforma disponía: "La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la República, previo informe de los organismos correspondientes".

"Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe fuere insuficiente, el Presidente de la República deberá, al promulgar la ley, previo informe favorable de la Contraloría General de la República, reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera que sea su naturaleza".

Sostiene que esas disposiciones tienen mucha importancia y fueron consideradas en la reunión destinada a tratar del orden público económico, porque es la manera de evitar que el Congreso pueda deslizarse por una pendiente que signifique romper toda una política económica y de gastos ajustada a la Ley de Presupuestos. Cree que valdría la pena consignarlas, ya que, si el Congreso no otorga los recursos suficientes, es natural que el Presidente de la República no pueda dar cumplimiento a la ley en la parte que exceda los recursos. Dice que el mecanismo que proponía don Jorge Alessandri, previa consulta a los organismos correspondientes y previo informe de la Contraloría, es adecuado.

1.23. Sesión N° 394 del 04 de Julio de 1978

A propósito del debate de las leyes que autorizan gasto público, la Comisión se pronuncia en torno a la iniciativa exclusiva en materia tributaria.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta a los señores Ministros si habría alguna forma de establecer un límite del gasto público, en relación con el producto nacional bruto, y hace notar que el señor Guzmán hizo referencia a otros caminos.

El señor GUZMÁN pide se deje constancia en el Acta de su inquietud respecto de si se entiende que cualquier gasto debiera ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en cuyo caso, según su criterio, se estaría reformando el texto constitucional que regía hasta 1973, o si se estima que en algunos casos el Congreso también podría tener iniciativa en materia de gastos, creando las fuentes de financiamiento pertinentes.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace notar que comparte lo dicho por el señor Guzmán, pues ese criterio no ha sido modificado, ya que, dentro de la normativa anterior, el Congreso podía aprobar un proyecto que significara una obra pública, por ejemplo, con el debido financiamiento. Destaca que lo que el Parlamento no podía hacer era despachar leyes que implicaran aumentar las remuneraciones del personal de la Administración Pública, conceder beneficios previsionales, etcétera.

El señor LORCA expresa que la experiencia pasada lo lleva a considerar ineficaz la disposición recién aprobada.

La señora ROMO señala que en los análisis sobre la materia realizados con los personeros del sector económico, se llegó a la conclusión de que era conveniente prohibir terminantemente al Congreso todo tipo de iniciativa, en materia económica, porque éste tiende, de manera inevitable, a crear seudo financiamientos y los consiguientes problemas posteriores al Gobierno. A su juicio, la iniciativa en materia económica debe quedar radicada exclusivamente en el Presidente de la República.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) declara agradecerle la idea de que el Congreso no tenga iniciativa alguna para crear nuevos gastos.

El señor GUZMÁN plantea, a propósito de lo consignado en la reforma constitucional del señor Alessandri, en la parte que dice: "y en general de toda

ley que implique gastos al erario.”, la sugerencia de no restringir en materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, todas aquellas que impliquen gastos para el erario.

El señor CARMONA aclara que no es ése el alcance de la disposición mencionada, porque en ella se habla de gastos con cargo al erario, al Presupuesto ordinario, sin establecer las fuentes de financiamiento, lo cual no impide que éstas puedan ser creadas.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) dice que eso armoniza con la disposición recién aprobada, porque de lo contrario no tendría sentido, pero, al mismo tiempo, declara que concuerda con la idea de que el Congreso no tenga iniciativa en materias que signifiquen gastos al erario, porque, por su naturaleza política y deseoso de satisfacer los anhelos de los representantes de todas las regiones del país, aquél tiende a caer en la dinámica de hacer crecer los impuestos sin tasa ni medida.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera razonable que si al Presidente de la República corresponderá la iniciativa exclusiva de toda ley que signifique gastos al erario, también se le otorgue iniciativa de ley para cualquier proyecto que signifique impuestos o tributos.

El señor LORCA concuerda con la idea sugerida en el proyecto del señor Alessandri, pero no con la de dejar sin iniciativa alguna al Parlamento.

El señor ORTÚZAR (Presidente) subraya que el proyecto del señor Alessandri también entregaba iniciativa exclusiva para establecer cualquier clase de tributos o contribuciones, suprimir, reducir o establecer exenciones, o modificar en cualquier forma las existentes.

La señora ROMO considera lógico que así sea, por cuanto es el Presidente de la República quien gobierna.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima, respondiendo al señor Lorca, que no tendría sentido haber aprobado una disposición en virtud de la cual toda ley que signifique gastos para el erario debe ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, si se otorgara al Congreso iniciativa para imponer nuevas contribuciones o tributos.

El señor CARMONA plantea la posibilidad de que al considerar un proyecto del Ejecutivo, el Parlamento estima que el gasto es de 750 en vez de 500 y establezca un impuesto para financiar la diferencia.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) replica que, en ese caso, el Congreso sencillamente no aprueba el gasto.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) sostiene que es necesario

restringir el gasto global, porque eso ha traído una serie de problemas, y añade que ese deseo será inconsistente si se da al Congreso la potestad para generar gastos y nuevos impuestos, porque lo hará sin cortapisa alguna, ya que nunca el contribuyente estará organizado para oponerse, y siempre lo estarán, en cambio, los intereses particulares para imponer esos criterios.

El señor ORTÚZAR (Presidente) acota que, además, es preciso tener en cuenta que la administración financiera y económica de la nación corresponde exclusivamente al Presidente de la República; de modo que si él tiene la responsabilidad, lo natural es que se proceda en esa forma.

—Se aprueba la disposición propuesta en el proyecto del señor Jorge Alessandri sobre esta materia.

El señor GUZMÁN funda su punto de vista favorable a estos preceptos en el hecho de que en la época actual, como lo ha aseverado el señor Bertelsen, ya no cabe hablar de Ejecutivo y Legislativo, sino de Gobierno y Parlamento, y en que la responsabilidad de conducir la vida económica del país corresponde al Gobierno, requiriendo la aprobación del Parlamento para determinadas materias que se consideran de importancia. Juzga que ése es el sentido con que nacieron los Parlamentos y a cuya fuente deben volver después de mucho tiempo.

La señora BULNES destaca que la Comisión ha aprobado como principio indiscutido la idea de la vigorización del Ejecutivo, sobre todo en materias administrativas, económicas y financieras.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) pregunta si en materia de presupuesto se establecerá un procedimiento para el caso de que la ley no se apruebe dentro de determinado período, en el sentido de que regirá automáticamente.

El señor CARMONA aclara que no se innovará en ese aspecto.

El señor BERTELSEN formula una indicación cuyo texto es el siguiente: "Las leyes que establezcan impuestos o contribuciones podrán autorizar a las municipalidades, dentro de ciertos límites la fijación y cobro de tasas adicionales de los impuestos, con el objeto de financiar obras de desarrollo local."

Explica que su idea tiende a que las leyes que crean un tributo y fijan la tasa, puedan —no deban— autorizar a las municipalidades para que, dentro de los límites prescritos por la misma ley, fijen y cobren dentro del territorio comunal tasas adicionales para llevar adelante ciertas obras de adelanto o desarrollo local, aceptando así el criterio de que los ciudadanos puedan identificar el costo de esas obras en el ámbito comunal.

El señor CARMONA hace presente que cuando se discutió el asunto del financiamiento de las municipalidades se habló de los gastos fijos, de remuneraciones, que constituyen el gran problema, porque la mayoría de ellas, según un estudio de CONARA, no están en condiciones de afrontarlos, además de los recursos necesarios para efectuar algunas obras de beneficio comunal. Recuerda que, sobre esa base, se había pensado en la posibilidad de crear un fondo municipal a través de todo el país, en el entendido de que la idea de los Ministros era formar un fondo común con todos los probables ingresos y destinarlos a diferentes finalidades.

Reitera que el planteamiento hecho en la Comisión le parece bueno porque afianza la personalidad de la comuna como algo distinto del Fisco, y la idea de participación de la gente a nivel local o comunal, creando, además, un nuevo concepto de democracia. Pregunta si los fondos recaudados por las municipalidades servirían para afrontar los dos tipos de gastos, o si el Ejecutivo tomaría a su cargo los gastos fijos y dejaría a la iniciativa municipal la realización de obras, con participación de la gente de la comuna.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) indica que el Ejecutivo, por la vía presupuestaria, daría recursos a las municipalidades para cierto tipo de gastos, pero que otras actividades inherentes a la comuna tendrían que ser financiadas con fondos propios derivados del cobro de patentes, por ejemplo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que del planteamiento de los señores Ministros se desprende, aun antes de que envíen el oficio de respuesta sobre la materia, que las municipalidades se financiarán con ciertos tributos propios que estarían autorizadas para cobrar, y que, si sus gastos corrientes no alcanzaran a ser cubiertos con esos fondos, éstos se solventarán con el presupuesto nacional.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) se declara partidario de otorgar un rango más alto al tipo de tributos por cobrar, a fin de evitar que mediante el establecimiento de una sobretasa, que es materia de ley y no constitucional, puedan cobrarse "tributos inevitables", como suele ocurrir con los bienes raíces. Añade que en cambio, hay otro tipo de "impuestos evitables" — patentes de vehículos, de negocios, de alcoholes, etcétera— que en cierto modo van a medir la eficiencia del manejo municipal, porque si a alguien le imponen un gravamen oneroso en materia de patentes de alcoholes, lógicamente, y de manera legal; evitará su pago yéndose a otra comuna que ofrezca mayores posibilidades para desarrollar su negocio.

El señor BERTELSEN opina que su indicación tiende a que ninguna Municipalidad por sí pueda aumentar la tasa de un impuesto o de una contribución que haga imposible vivir en la comuna y cree que la iniciativa para aprobar tal aumento debe quedar entregada a la prudencia del legislador.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recaba el asentimiento de la Comisión para suprimir la norma que crea un "Fondo Municipal" sin perjuicio de analizar más detenidamente la materia con el informe de los señores Ministros a la vista,

El señor CARMONA estima que deberían establecerse límites al principio, ya que podría suceder que las municipalidades se concertaran para subir uniformemente en todo el país determinados tributos, y cree que en esos casos el Gobierno debiera recuperar su función de control en estos aspectos.

La señora BULNES considera conveniente esperar el informe y debatir el punto con mayores antecedentes.

—Queda pendiente la resolución de esta sugerencia.

1.24.- Sesión N° 414 del 27 de Septiembre de 1978

En el debate final del anteproyecto, la Comisión discute el texto final del artículo 71 (actual artículo 65).

— A proposición de la Mesa, se acuerda suprimir la parte final del inciso primero del artículo 71, que dice: "Se exceptúan los proyectos de reforma constitucional que tengan su origen en el Senado.", por estar establecido ya en la materia relativa a la reforma constitucional

El señor ORTUZAR (Presidente) informa, en relación al artículo 71, que el señor Guzmán no es partidario de entregar al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para imponer tributos de cualquier clase o naturaleza, o de toda ley que: signifique gasto al erario.

El señor GUZMÁN hace notar que, a su juicio, existe incongruencia entre las dos disposiciones aprobadas, ya que, por una parte, se prohíbe al Congreso imponer nuevos gastos con cargo a los fondos de la Nación sin crear o indicar, al mismo tiempo, la fuente de recursos necesarios para atender a dicho gasto, y, por otra parte, se le priva de toda iniciativa en materia legal que implique cualquier tipo de gasto al erario, y se le impide imponer contribuciones.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que el precepto se explica porque el Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto sin indicar —ya se suprimió la expresión "crear"— la fuente de recursos, lo cual quiere decir que si el Presidente de la República propone un gasto al Congreso, éste, al aprobarlo, debe establecer una fuente de recursos.

El señor GUZMÁN sostiene que es distinto decir en un informe que se dará iniciativa exclusiva al Presidente de la República, en general, para toda ley que signifique gasto al erario, a que eso se diga en un precepto constitucional, porque ahí adquiere un carácter taxativo y exhaustivo. Agrega que incluso está de más la expresión "y en general", porque en el fondo, se le está privando de iniciativa exclusiva en toda ley que signifique gasto al erario.

El señor ORTÚZAR (Presidente) destaca que eso se dijo en el informe para que no hubiera ninguna duda al respecto.

El señor BERTELSEN afirma que debe suprimirse la frase final "y en general, de toda ley que signifique gasto al erario."

El señor ORTÚZAR (Presidente) piensa que eso equivaldría a modificar el

informe.

El señor GUZMÁN discrepa de esa idea, y hace presente que si el Parlamento nunca va a tener iniciativa para tramitar una ley que signifique gasto para el erario, en su concepto más vale que no funcione. Específica que si bien no es partidario de que el Congreso tenga facultades excesivas, piensa que las facultades otorgadas al Presidente de la República, en cuanto a iniciativa exclusiva, son muy poderosas, y que mantener la frase sería extremar la nota para que se derrumbara todo el resto, ya que ello resultaría inaceptable para la opinión pública.

El señor LORCA cree que no se debió colocar esa frase en el informe.

El señor ORTÚZAR (Presidente) explica que se puso en función de que, si se estima que la responsabilidad de la administración financiera y económica del país corresponde al Presidente de la República, no puede el Parlamento estar creando gastos.

— Se acuerda suprimir la frase “y en general, de toda ley que signifique gasto al erario.”.

El señor GUZMÁN propone suprimir la frase “sin crear” y mantener la expresión “sin indicar”, en caso de que la Comisión considere que no puede el Congreso tener iniciativa en la imposición de tributos.

El señor BERTELSEN cita, por vía ejemplar, el caso de un Congreso demagógico que acepta el nuevo gasto propuesto por el Presidente de la República y suprime el impuesto.

Resalta que, de acuerdo con el artículo 71, no podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación sin crear o indicar la fuente de recursos.

El señor GUZMÁN indica que la idea de “crear” es contradictoria con la prohibición de imponer tributos.

— Se acuerda celebrar sesión mañana (28 de septiembre) a las 9.30, a fin de despachar completamente el anteproyecto constitucional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) indica que una vez mecanografiado el texto definitivo se enviará copia de él a los miembros de la Comisión, y que la Mesa les señalará expresamente las materias en que ha habido disparidad de criterios. Agrega que, para los efectos de dar una revisión final al texto, se convocará a sesión el martes o miércoles de la semana venidera.

- O -

ANEXO

Texto del artículo del anteproyecto, con numeración que se indica

ARTÍCULO 71

Las leyes tendrán siempre origen en la Cámara de Diputados, por mensaje del Presidente de la República o moción firmada hasta por diez Diputados. Se exceptúan los proyectos de reforma constitucional que tengan su origen en el Senado.

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que digan relación con la Defensa Nacional y con la alteración de la división política o administrativa del país.

Le corresponderá, asimismo, la iniciativa exclusiva para proponer suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos; para imponer, suprimir y reducir tributos de cualquier clase o naturaleza; establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; para contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas o de las Municipalidades, y para condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses, u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos; para crear nuevos empleos públicos o servicios rentados, sean fiscales, autónomos, de las empresas del Estado o Municipales; para conceder o aumentar sueldos, gratificaciones, asignaciones, regalías, montepíos y cualquiera clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepíos, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades señaladas, y, en general, de toda ley que signifique gasto al erario.

Le corresponderá, también, la iniciativa exclusiva de las leyes sobre previsión social o que incidan en ella, tanto del sector público como privado, y de aquellas que fijen, concedan o aumenten sueldos o salarios, gratificaciones, emolumentos, remuneraciones o préstamos de cualquier género del personal en servicio o jubilado del sector privado.

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

2. Actas Oficiales del Consejo de Estado

2.1. Sesión N° 88 del 04 de septiembre de 1979

Cabe hacer presente que la referencia transcrita más abajo es al artículo 68, en el entendido que el anteproyecto de la Comisión Ortúzar cambio de numeración al ser analizado por el Consejo de Estado.

Anteproyecto de Nueva Constitución Política del Estado. El Consejero don Juan de Dios Carmona informa acerca de las tareas cumplidas por la comisión que él preside atinentes al encargo del Consejo sobre los artículos relacionados con las materias de ley y la formación de las leyes.

- o -

Continúa informando este último y se refiere al artículo 68 del anteproyecto, con respecto al cual la comisión volvió al principio establecido en el artículo 45 de la Constitución de 1925, en el sentido de que las leyes pueden tener origen **en cualquiera de las ramas del Congreso**, ya sea por mensaje que le dirija el Presidente de la República o por mociones de sus miembros, las que no pueden ser formadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. Suministra otros detalles y da lectura a los dos primeros incisos, que son del tenor siguiente:

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

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

Ambos incisos son aprobados por unanimidad.

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

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

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

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

Se acepta este planteamiento y se aprueba el texto leído.

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

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

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

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

- o -

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

2.2. Sesión N° 89 del 11 de septiembre de 1979

A propósito del debate del actual artículo 64 de la Constitución, relativo a la delegación de facultades legislativas, se consigna la siguiente cita relacionada con la iniciativa exclusiva del Presidente de la República:

“Artículo 67.- El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley relativas a la creación, supresión, organización y atribuciones de los servicios del Estado y de las Municipalidades y sobre las materias señaladas en el inciso cuarto del artículo 68 y en los números 7º, 10º y 11º del artículo 66”

Don Juan de Dios Carmona explica que el “inciso cuarto” referido no corresponde al que ocupa dicho lugar en el artículo 68 aprobado en la sesión pasada, sino a uno nuevo que resulta de la división en dos partes del inciso tercero de tal precepto. La primera de ellas subsistiría como inciso tercero y diría así: “Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que digan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la ley anual de presupuestos”.

Sobre estas materias no cabía la delegación de facultades legislativas. El resto del inciso tercero, que pasaría a ser el inciso cuarto” mencionado por el artículo 68, quedaría así:

“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquiera clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión; para crear nuevos empleos públicos o servicios rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; para contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas o de las municipalidades, y para condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses en otras cargas o de los organismos o entidades referidos para fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepío, rentas y cualquiera otra clase de instrumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o retiro y a los beneficiarios de montepíos, en su caso de la administración pública y demás organismos y entidades señalados; y para establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como privado, y aquellos que fijen, concedan, aumenten o modifiquen remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas, préstamos o emolumentos de cualquier género, del personal en servicio o jubilado del sector privado”.

Se aprueban estas modificaciones propuestas por la comisión que preside el señor Carmona.

2.3. Sesión N° 108 del 27 de mayo de 1980

A propósito de la aprobación de indicaciones formales presentadas al artículo 62 (actual artículo 65), se presenta el texto aprobado por el Consejo de Estado de parte de la norma objeto de la presente historia.

Proyecto de nueva Constitución Política del Estado. En primer término, el Consejo aprueba las siguientes indicaciones de carácter formal presentadas por el Presidente señor Alessandri:

- 0 -

c) Se modifica el inciso cuarto del artículo 62 del proyecto del Consejo, sobre iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la República. Este inciso se divide, enumerándolo para una más fácil comprensión; se suprime, además, la frase relacionada con la iniciativa del primer mandatario sobre remuneraciones del sector privado, en consideración a que parecía darle, precisamente esa facultad.

Además, se agrega un inciso final, nuevo, a este artículo con el objeto de que quede más clara la carencia absoluta de los parlamentarios en la iniciativa de determinados proyectos respecto de remuneraciones y beneficios del sector privado.

El texto de los incisos cuarto, y quinto y sexto nuevo, queda en consecuencia, con la siguiente redacción:

“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para:

1° imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquiera clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2° Crear nuevos empleos públicos o servicios rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales.

3° Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de

cualquier naturaleza establecidas a favor del fisco o de los organismo o entidades referidos;

4° Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepíos, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados; y

5° Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como privado.

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

El Congreso carecerá siempre de iniciativa para fijar, conceder, aumentar o modificar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas, préstamos o emolumentos de cualquier género del personal en servicio o jubilado del sector privado.

TEXTO ORIGINAL ARTÍCULO

3. Publicación texto original Constitución Política.**3.1. D.L. N° 3464, artículo 62**

Tipo Norma	:Decreto Ley 3464	
Fecha Publicación	:11-08-1980	
Fecha Promulgación	:08-08-1980	
Organismo	:MINISTERIO DEL INTERIOR	
Título	:APRUEBA NUEVA CONSTITUCION POLITICA Y LA SOMETE A RATIFICACION POR PLEBISCITO	
Tipo Versión	:Texto Original	De : 11-08-1980
Inicio Vigencia	:11-08-1980	
URL	:	
http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=7129&idVersion=1980-08-11&idParte		

APRUEBA NUEVA CONSTITUCION POLITICA Y LA SOMETE A RATIFICACION POR PLEBISCITO

Núm. 3.464.- Santiago, 8 de Agosto de 1980.- Visto: Lo dispuesto en los decretos leyes Nos. 1 y 128, de 1973; 527 y 788, de 1974; y 991, de 1976,

La Junta de Gobierno de la República de Chile, en ejercicio de la potestad constituyente, ha acordado aprobar como nueva Constitución Política de la República de Chile, sujeta a ratificación por plebiscito, el siguiente

DECRETO LEY:

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

Formación de la ley

Artículo 62.- Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de

TEXTO ORIGINAL ARTÍCULO

Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 60.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1o.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

MENSAJE PRESIDENCIAL

LEY N° 19.097**1. Primer Trámite Constitucional: Senado****1.1. Mensaje del Ejecutivo**

Mensaje de S.E. El Presidente de la República, con el que inicia un Proyecto de Ley. Fecha 20 de mayo, 1991. Cuenta en Sesión 1º, Legislatura 322.

MENSAJE DE SU EXCELENCIA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL Y PROVINCIAL Y ADMINISTRACION COMUNAL

En la fundamentación del mensaje presidencial, se señala claramente la idea matriz del proyecto de ley, en torno a las atribuciones de los gobiernos regionales.

- 0 -

Como quiera que, en abril del año en curso y por Mensaje N°318-321, he propuesto también a ese Congreso Nacional reformar diversas disposiciones del propio Capítulo XIII de la Constitución relacionadas con el Gobierno y la Administración Regional, y dada la relación directa que existe entre uno y otro ámbito de materias, he considerado oportuno refundir las propuestas de reformas constitucionales en materia municipal y regional por medio del presente Mensaje.

Las reformas que propongo inciden fundamentalmente en:

1.- La determinación de que el gobierno y la administración de cada región residirán en el Gobierno Regional, que se define como una persona jurídica de derecho público dotada de competencias gubernativas administrativas y financieras y de patrimonio propio, cuyos órganos serán el Intendente el Concejo Regional y los cuerpos consultivos de la comunidad organizada que establecerá la ley.

2.- El Intendente será el agente natural e inmediato del Presidente de la República en la región y, a la vez, órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Será nombrado por aquél y permanecerá en funciones mientras cuente con su confianza. El Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes, los reglamentos supremos, las normas reglamentarias regionales y las órdenes e

MENSAJE PRESIDENCIAL

instrucciones del Presidente de la República. Le corresponderá, entre otras atribuciones, formular la política de desarrollo y el presupuesto del Gobierno Regional y ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos que operen en la región, con excepción de la Contraloría General de la República y los Tribunales de Justicia.

3.- Se faculta al legislador para establecer la forma en que los gobiernos regionales y la Administración Nacional podrán celebrar convenios de programación de la inversión pública en la región respectiva, previéndose asimismo la posibilidad de que aquéllos puedan asociarse con personas naturales o jurídicas, que se regirán según las normas del derecho privado, a fin de propiciar iniciativas que contribuyan al desarrollo regional.

- o -

Texto del artículo del proyecto de ley por el cual se incorpora al catálogo de materias de iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la República, aquellas relativas a contratación de empréstitos o celebración de cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o responsabilidad financiera de los gobiernos regionales, entre otros organismos.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

- o -

Artículo 5º.- Intercálase, en el N°3º del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución Política de la República, entre la palabra "autónomas" y la frase "o de las municipalidades", la expresión", de los gobiernos regionales".

INFORME COMISIONES UNIDAS

1.2. Primer Informe Comisiones de Gobierno y de Constitución, Unidas.

Senado. Fecha 05 de agosto, 1991. Cuenta en Sesión 23, Legislatura 322

Informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal.

- 0 -

Discusión Particular

En primer término, cabe hacer presente que, cual se expresó al iniciar este informe, las Comisiones unidas asignan a este proyecto de reforma constitucional una significación de especial trascendencia, de modo que sus miembros, animados del mismo criterio que los indujo a acordar la edición de un texto que contenga los aportes y sugerencias de los estamentos regionales y académicos consultados, dispusieron que respecto de la discusión en particular de esta iniciativa, la Secretaría de las Comisiones unidas confeccionara en extracto actas de los debates producidos, con expresión de las constancias y observaciones que los señores Senadores fueran formulando en el transcurso de las discusiones, todo lo cual contribuirá a fijar el verdadero sentido y alcance de los preceptos aprobados.

Con la prevención precedente, se consigna a continuación, en síntesis, una descripción de las disposiciones del proyecto, las normas vigentes que se modifican o reemplazan, las indicaciones formuladas en el curso de las discusiones y los acuerdos adoptados.

- 0 -

Artículo 5º

Modifica el N° 3 del inciso cuarto artículo 62, en el sentido de incluir a los gobiernos regionales entre las entidades respecto de las cuales sólo por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, se puede autorizar la contratación de empréstitos o la celebración de operaciones que comprometan el crédito o responsabilidad financiera de dichas entidades.

INFORME COMISIONES UNIDAS

Esta norma fue aprobada unánimemente por las Comisiones unidas, en los términos propuestos por el Ejecutivo, habida consideración de que esta nueva instancia regional debe someterse a las mismas limitaciones que las otras entidades de carácter público que menciona el precepto en materia de responsabilidad financiera.

A continuación, se conoció una indicación del H. Senador señor Diez para agregar los siguientes incisos finales al artículo 64 del actual de texto de la Constitución Política:

"Los trasposos de fondos entre las diversas partidas de gastos autorizados por la Ley de Presupuestos sólo podrán ser autorizados por ley.

La aprobación de inversiones sectoriales en beneficio de una región determinada que comprometan más de un tercio del fondo nacional de desarrollo regional para el año, requerirá del quórum establecido en el inciso tercero del artículo anterior."

Respecto de esta indicación, los HH. Senadores señores Pacheco y Vodanovic solicitaron se declarara su inadmisibilidad toda vez que ella propone preceptos de carácter general que imponen nuevos criterios que afectan al manejo presupuestario de toda la Nación y, en tal sentido, se aparte de las ideas matrices contenidas en el mensaje.

Por su parte, los HH. Senadores señores Diez y Fernández sostuvieron la admisibilidad de la indicación, pues con ella se asegura a las regiones contar con un financiamiento adecuado para su funcionamiento. Además, la indicación no es ajena a las ideas matrices del proyecto habida consideración de el nuevo inciso final del N° 20 del artículo 20 y el artículo 104 que el proyecto propone, en sustitución los actuales, versan sobre materias presupuestarias tributarias. Finalmente, la referida indicación, de aprobarse, no priva al Ejecutivo de la flexibilidad necesaria para asignar a una región, dentro de cada partida, mayores recursos que a otra en función de la mejor calidad de los proyectos que presente.

El H. Senador señor Núñez, Presidente de las Comisiones unidas, declaró inadmisibile el primero inciso consignado en la indicación. En lo tocante al inciso segundo, se acordó que éste fuera considerado al tratarse el nuevo artículo 104 del texto del mensaje. Posteriormente, el H. Senador señor Diez retiró esta indicación.

Seguidamente, las Comisiones unidas se ocuparon de una indicación presentada por los HH. Senadores señor Valdés, Presidente de la Corporación, señora Soto y señores Frei (don Arturo), Gazmuri, González,

INFORME COMISIONES UNIDAS

Lagos, Larre, Martin, Palza, Sule y Vodanovic, para reemplazar los incisos primero del artículo 45 y segundo del artículo 99, por los siguientes:

"Artículo 45.- (inciso primero). El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país. Cada región constituirá una circunscripción, excepto seis de ellas que serán divididas, cada una, en dos circunscripciones por la ley orgánica constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores."

"Artículo 99.- (inciso segundo). La modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las regiones, provincias y comunas, serán materia de ley de quórum calificado, como asimismo, la fijación de las capitales de las regiones y provincias; todo ello a proposición del Presidente de la República."

Fundamentando su indicación para ambos artículos, que las Comisiones unidas acordaron tratar conjuntamente, sus autores expresan textualmente:

"1.- Que la Constitución Política no contempla la posibilidad de crear nuevas sino sólo la modificación de sus límites;

2.- Que se encuentra en trámite el Senado de la República el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración interior del Estado;

3.- Que con este motivo es oportuno estudiar a fondo el desarrollo del proceso de regionalización;

4.- Que algunas de las regiones son agrupaciones de provincias heterogéneas que no corresponden a espacios socio-territoriales con identidad y que el orden político administrativo no necesariamente es reflejo de esa realidad;

5.- Que existen regiones que no están bien concebidas, lo que se ha traducido en obstáculos para el desarrollo de sus componentes;

6.- Que la descentralización del Estado unitario permite establecer los ajustes necesarios para una mejor aplicación del régimen democrático."

En relación con estas indicaciones, los HH. Senadores señores Diez y Fernández plantearon se declarara su inadmisibilidad pues ellas se apartan de las ideas matrices del proyecto, cuales son las de avanzar en el

INFORME COMISIONES UNIDAS

proceso de regionalización y no introducir normas sobre la composición del Senado o sobre la división política y administración del país.

Adujeron, además, que las indicaciones propuestas debilitarían el proceso de regionalización pues incentivarían las presiones de algunos sectores sobre las autoridades políticas para crear nuevas regiones en desmedro de las actuales, con lo cual éstas perderían fuerza frente al poder central.

A su turno, los HH. Senadores señores Pacheco y Vodanovic se pronunciaron por la admisibilidad de las indicaciones. Ellas se atemperan a las ideas matrices del proyecto, como es la contenida en el nuevo artículo 3º del texto constitucional, ya aprobado, que se refiere a la división del territorio del Estado en regiones. Expresaron, además, la inconveniencia de que el número de regiones esté fijado en el texto constitucional, lo que resta flexibilidad a la creación de nuevas divisiones territoriales, en el evento de que se produzcan situaciones que así lo todo aconsejen, todo lo cual se subsana con las indicaciones en debate. La H. Senadora señora Frei coincidió con este punto de análisis.

Declaradas admisibles por el H. Senador señor Núñez, Presidente de las Comisiones unidas estas indicaciones fueron rechazadas con los votos de los HH. Senadores señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Núñez y Ríos, quienes estimaron que su aprobación podría constituir un elemento de presión que favoreciera la creación de nuevas regiones atomizando las actualmente existentes.

El voto de minoría, a favor de las indicaciones, lo suscribieron los HH. Senadores señora Frei y señores Pacheco y Vodanovic.

- 0 -

Texto aprobado por la Comisión y propuesto a la Sala

Con el mérito de lo expuesto en los acápites precedentes de este informe, las Comisiones unidas tienen el honor de proponer la aprobación del siguiente:

"PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo 5º.- Intercálase, en el N° 3º del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución Política de la República, entre la palabra «autónomas» y la frase "o de las municipalidades", la expresión ", de los gobiernos regionales".

- - -

INFORME COMISIONES UNIDAS

Acordado en sesiones celebradas los días 12 de junio de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señoras Frei y Soto, y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza y Ríos; 18 de junio de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente) y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Palza, Ríos y Vodanovic; 20 de junio de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente) y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 2 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Calderón, Díaz, Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Palza y Ríos; 9 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 10 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 16 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 18 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 19 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Calderón, Diez, Fernández, Letelier, Mc Intyre y Ríos; 23 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco (Díaz), Palza, Ríos y Vodanovic; 24 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y los señores Diez (Prat), Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza (Díaz), Ríos, Vodanovic (Gazmuri); 25 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Calderón, Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco (Díaz), Palza y Ríos (Prat) y 30 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Hormazábal, Huerta, Letelier, Ríos (Jarpa), Ruiz de Giorgio y Vodanovic.

Sala de la Comisión, a 5 de agosto de 1991.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

1.3. Segundo Informe Comisiones de Gobierno y de Constitución, Unidas.

Senado. Fecha 22 de agosto, 1991. Cuenta en Sesión 33, Legislatura 322

SEGUNDO INFORME DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION Y CONSTITUCION, LEGISLACION, JUSTICIA Y REGLAMENTO, unidas, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal.

- 0 -

Constancias Reglamentarias:

Dejamos constancia, para los efectos del artículo 106 del Reglamento de la Corporación, de lo siguiente:

1.- Artículos del proyecto contenidos en el primer informe que no fueron objeto de indicaciones: 3, 4, 5, 6 y disposición transitoria trigésimasegunda.

- 0 -

En el segundo informe, el texto del artículo aprobado en primer trámite reglamentario no sufre modificaciones

En virtud de las modificaciones que preceden, el proyecto queda como sigue:

“PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

- 0 -

Artículo 5º.- Intercálase, en el N° 3 del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución Política de la República, entre la palabra “autónomas” y la frase “o de las municipalidades”, la expresión “, de los gobiernos regionales”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 12 de agosto de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señoras Frei y Soto, y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza y Ríos; 13 de agosto de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señores Frei, y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

Vodanovic; 16 de agosto de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señores Diez, Fernández, Huerta, Mc Intyre, Pacheco, Palza y Ríos; 20 de agosto de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señores Núñez (Presidente), señores Feliú, Frei y Soto, y señores Diez, Fernández, Huerta, Pacheco, Palza y Ríos; 21 de agosto de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señoras Frei y Soto y señores Diez, Fernández, Huerta, Mc Intyre, Pacheco, Palza y Ríos.

Sala de la Comisión, a 22 de agosto de 1991.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario

DISCUSIÓN SALA

1.4. Discusión Sala

Senado. Legislatura 322. Sesión 33. Fecha 27 de agosto, 1991. Discusión particular. Se aprueba.

**REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL
Y PROVINCIAL Y ADMINISTRACIÓN
COMUNAL**

El señor VALDÉS (Presidente).— Vamos a dar inicio a la discusión particular del proyecto de reforma constitucional, en primer trámite, sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal, que cuenta con segundo informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas.

- O -

El señor VALDÉS (Presidente).— Tiene la palabra el señor Secretario.
El señor EYZAGUIRRE (Secretario).— En su segundo informe —boletín N° 357-06— las Comisiones unidas dejan constancia de que, al igual que en el primero, relativo a la discusión general, en esta oportunidad también se confeccionarán actas complementarias con el debate pormenorizado sobre esta importante materia.

Asimismo, señalan que conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, los artículos 1° y 2° requieren para su aprobación del quórum de las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, o sea, de 31 señores Senadores; y los artículos 3° al 12, y las disposiciones transitorias trigésima segunda, trigésima tercera y trigésima cuarta, del de las tres quintas partes, eso es, de 28 señores Senadores.

Por otra parte, dejan constancia, para los efectos de la aplicación del artículo 106 del Reglamento, de que no fueron objeto de indicaciones los artículos 3°, 4°, 5° y 6°, ni la disposición transitoria trigésima segunda. Estos artículos aparecen redactados en los mismos términos despachados por las Comisiones en el primer informe; deberán ser aprobados con el quórum constitucional de los tres quintos de los Senadores en ejercicio —28 señores Senadores—, y pueden votarse en conjunto, si no se formulare indicación para hacerlo en forma separada.

- O -

DISCUSIÓN SALA

Aprobación en particular del artículo 5º

El señor VALDÉS (Presidente).— Para el mejor orden del debate, la Mesa necesita saber con exactitud si se ha renovado indicación sobre los distintos artículos, con el propósito de votar de inmediato los que no sean objeto de ellas.

Como se ha dicho, los artículos que no fueron objeto de indicaciones en el segundo informe de las Comisiones unidas pueden votarse de inmediato, con el quórum constitucional requerido de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio, es decir, de 28.

Por lo tanto, si no se pide votación individual, y como en este momento hay 35 señores Senadores presentes, se darán por aprobados los artículos 3º, 4º, 5º y 6º y la disposición transitoria trigésima segunda, dejándose constancia de que concurre el quórum constitucional exigido.

El señor RUIZ (don José).— No hay problema.

El señor VALDÉS (Presidente).— Aprobados.

OFICIO LEY

1.5. Oficio Cámara de Origen a Cámara Revisora

Oficio de ley a Cámara de Diputados. Comunica Texto aprobado. Fecha 27 de agosto de 1991. Cuenta en Sesión 34. Legislatura 322. Cámara de Diputados.

N° 1550

Valparaíso, 29 de agosto de 1991.

Con motivo del Mensaje, informes y antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., el Senado ha dado su aprobación al siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

- 0 -

Artículo 5°.- Intercálase, en el N° 3° del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución Política de la República, entre la palabra "autónomas" y la frase "o de las municipalidades", la expresión ", de los gobiernos regionales".

INFORME COMISIONES UNIDAS

2. Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados

2.1. Informe Comisiones de Gobierno y Constitución, unidas.

Cámara de Diputados. Fecha 06 de septiembre, 1991. Cuenta en Sesión 37. Legislatura 322.

Informe de las Comisiones Unidas de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social y de Constitución, Legislación y Justicia, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración. Regional y provincial y administración comunal (boletín N° 357-06 (S)-1).

- 0 -

V.- DISCUSION Y VOTACION EN PARTICULAR DEL PROYECTO.

- 0 -

Artículo 5º

Modifica el N° 3 del inciso cuarto, del artículo 62 de la Constitución, con el propósito de incluir a los gobiernos regionales entre las entidades respecto de las cuales sólo por ley, de iniciativa presidencial exclusiva, se puede autorizar la contratación de empréstitos o dé operaciones que comprometan el crédito o la responsabilidad financiera de dichas entidades.

La disposición, enmarcada dentro de aquellas que conforman el doctrinariamente denominado "orden público económico", tiene por finalidad sujetar a los gobiernos regionales a idénticas limitaciones que las impuestas a las otras entidades de carácter público que en el precepto se mencionan.

Se aprobó por unanimidad.

- 0 -

VI.- CONSTANCIAS.

Cabe hacer presente que conforme lo dispone el artículo 116 de la Constitución Política, los artículos 1º y 2º e este proyecto deben ser aprobados por las dos terceras partes de los Diputados en ejercicio, en atención a que inciden en modificaciones a los capítulos I y III, de la Carta Fundamental. Los artículos 3º al 12 y el artículo transitorio, en cambio, requieren, para los mismos efectos, de las tres quintas partes de los Diputados en ejercicio.

INFORME COMISIONES UNIDAS

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

- o -

Artículo 5º Intercalase, en el N° 3 del inciso cuarto del artículo 62, de la Constitución Política de la República, entre la palabra "autónomas" y la frase "o de las municipalidades", la expresión ", de los gobiernos regionales".`

—o—o—

Se designó Diputado informante al señor Ortega, don Eugenio.
Sala de la Comisión, a 4 de septiembre de 1991. -

Acordado en sesión de igual fecha, con asistencia de los señores Ortega (Presidente), Aguiló, Aylwin, Bombal, Bosselin, Cantero, señora Caraball, Coloma, Cornejo, Chadwick, Elgueta, Estévez, Espina, García Ruminot, Hamuy, Leay, Letelier, Longton, Molina, Montes, Rebolledo, Ribera, Rojo, Schaulsohn, Ulloa, Urrutia y Velasco.

Sergio Malagamba Stiglich, Secretario de la Comisión.-

DISCUSIÓN SALA

2.2. Discusión Sala

Cámara de Diputados. Legislatura 322. Sesión 38. Fecha 10 de septiembre, 1991. Discusión particular. Aprobado sin modificaciones.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL Y PROVINCIAL, Y ADMINISTRACION COMUNAL. SEGUNDO TRAMITE CONSTITUCIONAL.

El señor VIERA-GALLO (Presidente).-Corresponde tratar, en particular, hasta su total despacho, el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial, y administración comunal.

-El texto del proyecto de reforma constitucional se encuentra en el número 5 de los documentos de la Cuenta de la sesión 37 celebrada en 9 de septiembre de 1991.

El señor VIERA-GALLO (Presidente).- Empezaremos por los artículos 3º, 4º, 5º, 11 y 12, que requieren, para su aprobación, del voto de 71 Diputados presentes. Sobre estas normas no corresponde abrir debate. Me advierte el señor Secretario que sólo procede contar si existe el quórum suficiente, si es que se mantiene la unanimidad manifestada ayer. En votación los artículos indicados.

-Efectuada la votación en forma económica, por el sistema de manos levantadas, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 74 votos. No hubo votos negativos ni abstenciones.

El señor VIERA-GALLO (Presidente).- Aprobados los artículos 3º 4º, 5º, 11 y 12, con el quórum requerido.

OFICIO LEY AL EJECUTIVO

3. Trámite Finalización: Senado

3.1. Oficio de Cámara de Origen al Ejecutivo

Oficio Ley a S.E. el Presidente de la República. Comunica Texto Probado por el Congreso Nacional. Fecha 09 de noviembre de 1991.

N°1728

Valparaíso, 9 de noviembre de 1991.

Tengo a honra comunicar a V.E. que el Congreso Nacional en Pleno ha dado su aprobación al siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

- O -

Artículo 5°.- Intercálase, en el N° 3° del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución Política de la República, entre la palabra "autónomas" y la frase "o de las municipalidades", la expresión ", de los gobiernos regionales".

TEXTO ARTÍCULO

4. Publicación de Ley en Diario Oficial

4.1. Ley N° 19.097, Artículo 5°

Tipo Norma	: Ley 19097
Fecha Publicación	: 12-11-1991
Fecha Promulgación	: 11-11-1991
Organismo	: MINISTERIO DEL INTERIOR
Título	: MODIFICA LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE GOBIERNOS REGIONALES Y ADMINISTRACION COMUNAL
URL	:
http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=30464&idVersion=1991-11-12&idParte	

MODIFICA LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE GOBIERNOS REGIONALES Y ADMINISTRACION COMUNAL Por cuanto el H. Congreso Nacional en pleno ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de reforma constitucional:

- o -

Artículo 5°.- Intercálase, en el N° 3° del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución Política de la República, entre la palabra "autónomas" y la frase "o de las municipalidades", la expresión, "de los gobiernos regionales".

MENSAJE PRESIDENCIAL

LEY N° 19.526**1. Primer Trámite Constitucional: Senado****1.1. Mensaje del Ejecutivo**

Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Fecha 30 de mayo, 1995. Cuenta en Sesión 01, Legislatura 331.

A continuación, se expone el contexto general que justifica el proyecto de ley de reforma constitucional enviado por el Ejecutivo. Cabe hacer presente que en el Mensaje Presidencial no se contenía la modificación del artículo 62 de la Constitución, hoy artículo 65.

BOLETIN N° 1608-06

MENSAJE DE SU EXCELENCIA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓN COMUNAL

Honorable Senado:

El Gobierno que presido ha señalado, entre sus objetivos primordiales para el sexenio, la prosecución y profundización del proceso de descentralización territorial del país, con miras a hacer más eficiente y participativa la gestión de los Intereses públicos que inciden de modo más directo en la vida cotidiana de nuestros compatriotas y que, por lo tanto, demandan un mayor involucramiento de las instancias regionales y locales en el ejercicio de las funciones y en la estimación de los recursos que apuntan fundamentalmente a satisfacer ese tipo de necesidades.

- 0 -

En lo que atañe al ámbito comunal, y recogiendo el amplio consenso que se ha gestado en el país en tomo a la necesidad de introducir reformas en el marco institucional municipal, he presentado al país un programa de modificaciones normativas de rango constitucional y de rango legal. En esta oportunidad someto al Honorable Senado de la República un proyecto de enmiendas a nuestra Carta Fundamental, cuya futura aprobación dará lugar a la formulación de ulteriores reformas legales que exigen ciertas adecuaciones constitucionales previas. Sin embargo, y como quiera que hay

MENSAJE PRESIDENCIAL

otras innovaciones legales que no están en dicha situación, también he remitido a la Honorable Cámara de Diputados una Iniciativa de ley que las contiene.

Entrando a pormenorizar sobre los objetivos específicos que se plantea en el presente proyecto de reforma constitucional, puedo sintetizarlos en tres enunciados genéricos, a saber:

a) Dotar a las municipalidades de la necesaria flexibilidad orgánica y funcional para que puedan optimizar el empleo de los recursos de variada índole de que disponen y atender así en mejor forma los requerimientos de trabajo que ellas enfrentan. Asimismo, se propone avanzar hacia una flexibilización funcional de las administraciones locales mediante la extensión a las municipalidades del mecanismo de traspaso voluntario de competencias que el artículo 103 de nuestra Carta Fundamental y su subsecuente desarrollo en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, han previsto respecto de los gobiernos regionales.

b) Conferirle a la participación organizada de la comunidad local un carácter más protagónico que el que actualmente se reconoce a su expresión orgánica (los consejos económicos y sociales comunales), ya que nos asiste la convicción de que la modernización y perfeccionamiento del régimen democrático exigen no sólo una participación consultiva y esporádica de las organizaciones intermedias de la sociedad en la conducción de la administración local, sino también nuevas y promisorias formas de participación activa en ese ámbito, particularmente referidas al ejercicio de supervisión sobre los órganos electos y a una participación decisoria limitada en ciertas materias que más directamente conciernen al interés inmediato de esos sectores.

c) Por último, se contempla también dejar establecido que los alcaldes y concejales en actuales funciones continúen en sus cargos hasta 90 días después de la fecha de la elección que fijará la ley respectiva, dando así continuidad a la gestión municipal.

- o -

Se expone texto original de la reforma propuesta por el Ejecutivo al artículo 110 de la Constitución Política, por cuanto la consideración de dicha norma será relevante a la hora de aprobar la reforma al artículo 62 (hoy 65) de la Constitución.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes reformas a la Constitución Política de la República:

- o -

MENSAJE PRESIDENCIAL

2.- Incorporase como artículo 110, nuevo, el siguiente:

“Artículo 110.- Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán crear los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva prevea.”.

- o -.

(Fdo.): Eduardo Frei Ruíz-Tagle.- Carlos Figueroa Serrano.- Eduardo Aninat Ureta.

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

1.2. Primer Informe de Comisión de Gobierno

Senado. Fecha 06 de septiembre, 1995. Cuenta en Sesión 57, Legislatura 332.

Nota: En este informe de Comisión se incorpora la idea de legislar en torno al artículo 62 de la Constitución.

BOLETIN N° 1608-06

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre Administración Comunal.

Honorable Senado:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de emitir su informe acerca del proyecto de reforma constitucional señalado en el epígrafe en primer trámite constitucional y originado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República, con urgencia calificada de "simple".

La iniciativa propone modificaciones al artículo 107 e incorpora un artículo 110, nuevo, y una disposición trigésima quinta transitoria a la Constitución Política.

Durante el estudio en particular del proyecto, la Comisión agregó otras enmiendas a la reforma propuesta que comprenden los artículos 62, 99, 108, 109 y 111. . Todas estas modificaciones, de aprobarse por la Sala, deben serlo por las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio por disposición del artículo 116 de la Constitución Política.

A las sesiones en que la Comisión de Gobierno debatió esta iniciativa de reforma constitucional concurrieron, además de sus miembros, los señores Marcelo Schilling, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo; Francisco Fernández; Eduardo Pérez y Cristián Arévalo, asesores jurídicos de esa Subsecretaría.

- 0 -

IDEA DE LEGISLAR

En sesión de 7 de junio de 1995, la Comisión inició el estudio de este proyecto de reforma constitucional, oportunidad en que sus miembros y los representantes del Ejecutivo expusieron las observaciones que les ha merecido la aplicación de las normas resultantes de la reforma constitucional de 1991, en particular, las que regulan la participación social en el nivel comunal.

- 0 -

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

Sometida a votación la idea de legislar en general respecto de este proyecto de reforma constitucional, ella fue aprobada por la unanimidad de la Comisión integrada por los HH. Senadores señores Cantuarias, Díaz, Letelier, Núñez y Ríos.

- - -

Estructura del Proyecto de Reforma

En el presente acápite se consignarán las modificaciones que el Ejecutivo propone en su mensaje, las indicaciones recaídas en ellas y otras que se formularon en el curso del debate y los acuerdos adoptados por la Comisión.

- 0 -

La aprobación de esta norma contenida en el mensaje, se relaciona con la incorporación de la reforma al artículo 62, acordada por la Comisión de Gobierno.

Enseguida, el Ejecutivo en el mensaje propone incorporar un artículo 110, nuevo, -el artículo 110 fue derogado en virtud de la reforma de 1991- que habilita a los municipios para crear los órganos o unidades que la ley orgánica prevea con el propósito de cumplir sus funciones.

Este precepto satisface el propósito de flexibilizar la gestión de los municipios en función de sus necesidades prioritarias. En efecto, se han cuestionado por la Contraloría General de la República resoluciones municipales que crean unidades administrativas que no están taxativamente señaladas en la ley, a pesar de que su implementación responda a necesidades urgentes que es obligación del municipio atender dentro del marco de sus atribuciones.

El H. Senador señor Ríos manifestó su opinión coincidente con el criterio que anima al Ejecutivo en esta materia y solicitó hacer constar en el informe, para la historia fidedigna del establecimiento de esta norma, que ella debe entenderse en el sentido de que también habilitará a los municipios grandes o pequeños para adecuar su estructura administrativa a sus necesidades más importantes. Así, un municipio pequeño podrá encargar a una sola unidad la ejecución de tareas que hoy cumplen diversas direcciones, reuniéndose los requisitos habilitantes para ello, y un municipio grande podrá reasignar recursos humanos y materiales en tareas prioritarias en razón de su volumen de población.

Como quiera que esta norma -que fue aprobada por la Comisión- refuerza la autonomía de gestión de los municipios, el H. Senador señor Ríos propuso extenderla a la organización de los recursos humanos con que cuentan los municipios. Así, sugiere un texto complementario a este artículo que los

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

habilita para crear empleos rentados, suprimirlos y determinar sus remuneraciones de conformidad con la ley, la que en todo caso establecerá el límite máximo del gasto asignado para estos fines.

¿La indicación así propuesta constituye una importante innovación en el Derecho Constitucional chileno, pues significa restar a la autoridad de la ley la potestad que actualmente tiene de crear o suprimir empleos rentados con fondos públicos en los municipios. Además, es novedosa en el sentido de que también suprime, en parte, la facultad privativa que tiene el Presidente de la República de proponer al Parlamento normas legales en relación con la función pública municipal.

La indicación responde también a la lógica de reforzar la autonomía administrativa de los municipios de disponer de sus recursos humanos, como es propio de estos órganos autárquicos, que en esta materia sólo deben estar limitados por el marco general que fije la ley para evitar que los fondos destinados a inversión se encaucen preferentemente al pago de remuneraciones.

Sometida a votación la indicación con las enmiendas propuestas por el 14. Senador señor Ríos, fue aprobada con los votos favorables de los HH. Senadores señores Cantuarias, Letelier, Núñez y Ríos.

Incorporación de la reforma al artículo 62

A virtud de este acuerdo, la Comisión consideró indispensable introducir enmiendas en el N° 2 del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución, que atribuye al Presidente de la República la potestad exclusiva para someter al Parlamento iniciativas de ley en materia de creación y supresión de empleos rentados con fondos públicos y la determinación de sus funciones.

En armonía con el acuerdo anterior, la Comisión, con los votos de los HH. Senadores señores Cantuarias, Letelier, Núñez y Ríos, aprobó una modificación al referido precepto que priva al Presidente de la República de la iniciativa para crear o suprimir empleos municipales y determinar sus funciones y atribuciones.

- o -

Se introduce debate en torno al artículo 110, vinculado al artículo objeto de la presente historia.

Enseguida, el Ejecutivo en el mensaje propone incorporar un artículo 110, nuevo, -el artículo 110 fue derogado en virtud de la reforma de 1991- que habilita a los municipios para crear los órganos o unidades que la ley orgánica

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

prevea con el propósito de cumplir sus funciones.

Este precepto satisface el propósito de flexibilizar la gestión de los municipios en función de sus necesidades prioritarias. En efecto, se han cuestionado por la Contraloría General de la República resoluciones municipales que crean unidades administrativas que no están taxativamente señaladas en la ley, a pesar de que su implementación responda a necesidades urgentes que es obligación del municipio atender dentro del marco de sus atribuciones.

El H. Senador señor Ríos manifestó su opinión coincidente con el criterio que anima al Ejecutivo en esta materia y solicitó hacer constar en el informe, para la historia fidedigna del establecimiento de esta norma, que ella debe entenderse en el sentido de que también habilitará a los municipios grandes o pequeños para adecuar su estructura administrativa a sus necesidades más importantes. Así, un municipio pequeño podrá encargar a una sola unidad la ejecución de tareas que hoy cumplen diversas direcciones, reuniéndose los requisitos habilitantes para ello, y un municipio grande podrá reasignar recursos humanos y materiales en tareas prioritarias en razón de su volumen de población.

Como quiera que esta norma -que fue aprobada por la Comisión- refuerza la autonomía de gestión de los municipios, el H. Senador señor Ríos propuso extenderla a la organización de los recursos humanos con que cuentan los municipios. Así, sugiere un texto complementario a este artículo que los habilita para crear empleos rentados, suprimirlos y determinar sus remuneraciones de conformidad con la ley, la que en todo caso establecerá el límite máximo del gasto asignado para estos fines.

¿La indicación así propuesta constituye una importante innovación en el Derecho Constitucional chileno, pues significa restar a la autoridad de la ley la potestad que actualmente tiene de crear o suprimir empleos rentados con fondos públicos en los municipios. Además, es novedosa en el sentido de que también suprime, en parte, la facultad privativa que tiene el Presidente de la República de proponer al Parlamento normas legales en relación con la función pública municipal.

La indicación responde también a la lógica de reforzar la autonomía administrativa de los municipios de disponer de sus recursos humanos, como es propio de estos órganos autárquicos, que en esta materia sólo deben estar limitados por el marco general que fije la ley para evitar que los fondos destinados a inversión se encaucen preferentemente al pago de remuneraciones.

Sometida a votación la indicación con las enmiendas propuestas por el 14. Senador señor Ríos, fue aprobada con los votos favorables de los HH. Senadores señores Cantuarias, Letelier, Núñez y Ríos.

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

A virtud de este acuerdo, la Comisión consideró indispensable introducir enmiendas en el N° 2 del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución, que atribuye al Presidente de la República la potestad exclusiva para someter al Parlamento iniciativas de ley en materia de creación y supresión de empleos rentados con fondos públicos y la determinación de sus funciones.

En armonía con el acuerdo anterior, la Comisión, con los votos de los HH. Senadores señores Cantuarias, Letelier, Núñez y Ríos, aprobó una modificación al referido precepto que priva al Presidente de la República de la iniciativa para crear o suprimir empleos municipales y determinar sus funciones y atribuciones.

- 0 -

A virtud del debate que da cuenta el acápite precedente, esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de someter a la consideración del H. Senado el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

Artículo Único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

1 .- Sustitúyese en el N° 2, del inciso cuarto del artículo 62, por el siguiente:

"2 . - Crear nuevos servicios públicos y empresas del Estado o empresas municipales, así como empleos rentados en unos u otras suprimir tales servicios, empresas o empleos y determinar sus funciones o atribuciones, con exclusión de los empleos municipales,".

- 0 -

Acordado en sesiones del día 7 de junio de 1995, con asistencia de los HH. Senadores señor Ríos (Presidente) y señores •Cantuarias, Díaz, Letelier y Núñez; 4 de julio de 1995, con asistencia de los HH. Senadores señor Ríos (Presidente) y señores Cantuarias, Frei (don Arturo), Letelier y Núñez; 1 de agosto de 1995, con asistencia de los HH. Senador señor Ríos (Presidente) y señores Cantuarias, Díaz, Letelier y Núñez; 8 de agosto de 1995, con asistencia de los HH. Senadores señor Ríos (Presidente) y señores Cantuarias, Letelier y Núñez, y 16 de agosto de 1995, con asistencia de los HH. Senadores señor Ríos (Presidente) y señores Cantuarias y Letelier.

Sala de la Comisión, a 6 de septiembre de 1995.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

1.3. Primer Informe de Comisión de Constitución

Senado. Fecha 25 de abril, 1996. Cuenta en Sesión 57, Legislatura 332.

BOLETÍN N° 1608-06.

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite, sobre Administración Comunal.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros el proyecto de reforma constitucional sobre Administración Comunal, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Cabe hacer presente que el Senado, en sesión de 30 de mayo de 1995, dispuso que la mencionada iniciativa fuera informada, primeramente, por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización y, enseguida, por la de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización informó el aludido proyecto con fecha 6 de septiembre de 1995, proponiendo un proyecto de reforma constitucional que tiene un artículo único que consta, a su vez, de nueve números, mediante los cuales introduce diversas enmiendas a la Carta Fundamental.

Es del caso indicar que, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento de la Corporación, corresponde a esta Comisión pronunciarse sobre el texto propuesto por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, que se encuentra contenido en el informe antes referido.

Es dable señalar que S.E. el Presidente de la República, mediante comunicación de la que se dio cuenta en la sesión del Senado de fecha 9 de abril de 1996, hizo presente la urgencia para el despacho de esta iniciativa, en todos sus trámites constitucionales, calificándola de "simple".

A algunas de las sesiones en que se consideró este proyecto asistieron, además de los miembros de la Comisión, los HH. Senadores señores Eugenio Cantuarias Larrondo, Sergio Díez Urzúa, Francisco Javier Errázuriz Talavera, Mario Ríos Santander y William Thayer Arteaga.

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

Concurrieron, asimismo, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Marcelo Schilling Rodríguez y los asesores jurídicos de esa Subsecretaría, señores Francisco Fernández Fredes y Eduardo Pérez Contreras.

Finalmente, es digno mencionar que también asistieron, especialmente invitados, los profesores señores José Luis Cea Egaña, Francisco Cumplido Cereceda y Jorge Precht Pizarro, cuyas opiniones constituyeron un valioso elemento de análisis para el trabajo de la Comisión.

- - -

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento de la Corporación, cabe hacer presente que todos los números del artículo único del proyecto propuesto al final de este informe necesitan para su aprobación del voto conforme de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio, en conformidad a lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 116 de la Carta Fundamental.

- 0 -

Discusión en general

- 0 -

El H. Senador señor Díez expresó, en primer término, su desacuerdo, en principio, con algunas de las ideas contenidas en el proyecto de la Comisión de Gobierno.

Expuso que estimaba inconveniente otorgar a las municipalidades la facultad de crear empleos y que le parecía un retroceso en la historia constitucional del país la modificación propuesta al artículo 62, número 2º, de la Carta Fundamental, en cuanto elimina de la iniciativa exclusiva presidencial lo relativo a los empleos municipales lo que, en la práctica, significaría no sólo traspasar parte de la atribución a los municipios, en los términos que propone el proyecto, sino que, además, produciría el efecto de dejar entregado el resto de esta materia a la iniciativa parlamentaria o, incluso, de entenderla excluida de los asuntos propios de ley.

Manifestó que tampoco le parecía acertada la sustitución propuesta para el artículo 107 de la Ley Suprema.

Sobre el particular, señaló que cuando se modificó el Capítulo XIII de la Constitución Política, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, se opuso con fuerza a la idea de permitir que las municipalidades constituyan corporaciones o fundaciones de derecho privado, lo que en definitiva prosperó. Añadió que el texto aprobado por la referida Comisión plantea otorgar mayor

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

amplitud a los objetivos que puedan perseguir tales entidades, lo que tampoco le parece apropiado.

Hizo notar que, en su opinión, ello representa una mala política, toda vez que puede favorecer un ambiente propicio para que surjan signos de corrupción por cuanto la creación por parte de las municipalidades de corporaciones o fundaciones de derecho privado para cumplir sus objetivos significa, en el hecho, excluir a éstas de la legislación general aplicable a los órganos de la Administración del Estado.

Afirmó que si las municipalidades desean encomendar determinadas tareas a organismos ajenos a ellas, deben hacerlo a través de un proceso de licitación y no por la vía de crear entidades de derecho privado.

Puesto en votación general el proyecto de reforma constitucional en análisis, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, HH. Senadores señores Fernández, Hamilton, Larraín y Otero.

Discusión en particular

Se efectúa, a continuación, una breve relación de las enmiendas planteadas en los distintos números que integran el artículo único del proyecto propuesto por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, indicándose los acuerdos adoptados respecto de cada uno de ellos.

Se hace presente que en aquellos casos en que las modificaciones hechas por la mencionada Comisión tuvieron como antecedente enmiendas propuestas por el proyecto original del Ejecutivo, se indica, además, a título meramente informativo, el contenido de estas últimas.

Número 1

Sustituye el número 2º del inciso cuarto del artículo 62 de la Ley Suprema.

El número 2º vigente del inciso cuarto del mencionado precepto dispone que corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

“2º. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;”.

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización propone sustituir el citado número 2º, por el siguiente:

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

“2º.- Crear nuevos servicios públicos y empresas del Estado o empresas municipales, así como empleos rentados en unos u otras; suprimir tales servicios, empresas o empleos y determinar sus funciones o atribuciones, con exclusión de los empleos municipales;”.

Cabe señalar que el texto aprobado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, excluye -en el artículo 62, número 2º de la Ley Suprema- de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República lo relativo a los empleos municipales y, posteriormente, en el artículo 110 que se propone agregar a la Carta Fundamental, entrega a las municipalidades facultades para crear y suprimir empleos rentados, así como para asignarles remuneración, dentro de determinados límites.

Ahora bien, la norma así concebida produciría el efecto de excluir de la iniciativa exclusiva del Primer Mandatario todo lo relativo a empleos municipales, para luego entregar a las municipalidades facultades restringidas para crear algunos empleos, según lo preceptuado en el artículo 110 que se propone agregar a la Ley Suprema.

En estas circunstancias, todo aquello que dijera relación con empleos municipales y que no quedara incluido en la atribución que sobre la materia se entrega a las municipalidades -que como se ha dicho es muy limitada- debería entenderse no sólo excluido de la iniciativa exclusiva del Primer Mandatario, sino también de las materias propias de ley, lo que no se estimó conveniente.

En atención a lo expuesto, la Comisión circunscribió la excepción que se establece al final del número 2º del artículo 62 de la Carta Fundamental aprobado por la Comisión de Gobierno -relativa a empleos municipales- únicamente a la materia indicada en el artículo 110, nuevo, que se agrega a la Ley Suprema, con el objeto de excluir de la iniciativa exclusiva del Primer Mandatario sólo aquella parte referente a la creación de empleos que se entrega a las municipalidades.

En virtud de lo anterior, la Comisión -por la unanimidad de sus miembros presentes, HH. Senadores señores Fernández, Hamilton, Larraín y Otero- aprobó este número con la enmienda de fondo consistente en sustituir -en el nuevo texto propuesto para el número 2º del inciso cuarto del artículo 62 de la Ley Suprema- la expresión final “con exclusión de los empleos municipales”, por la siguiente: “con la excepción que establece el artículo 110”, además de efectuar algunas adecuaciones menores de redacción.

- o -

Debate en torno al artículo 110º, relacionado con el artículo objeto de la presente historia.

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

Número 7

Pasa a ser número 4.

Este número agrega un artículo 110, nuevo, a la Carta Fundamental.

Cabe hacer presente que el proyecto original del Ejecutivo incorporaba como artículo 110, nuevo, el siguiente:

“Artículo 110.- Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán crear los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva prevea.”.

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización propone sustituir el texto de este artículo 110, nuevo, por el que a continuación se indica:

“Artículo 110.- Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán crear los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional de la materia prevea, como asimismo los empleos rentados necesarios para su integración, suprimirlos y asignarles remuneración con arreglo a lo contemplado en la ley correspondiente.

Con todo, el gasto total por remuneraciones al personal que sirva los empleos a que se refiere el inciso anterior, no podrá exceder el límite máximo establecido por la ley.”.

El señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo indicó que la idea del Ejecutivo es otorgar cierta flexibilidad a los municipios para estructurar sus órganos internos y sus plantas de personal, con arreglo a la ley orgánica correspondiente. Explicó que esta facultad, aparentemente amplia, será acotada en la aludida ley, en la que se establecerán elevados quórum para adoptar las decisiones pertinentes y se señalarán los límites de gastos totales por remuneraciones de personal. Añadió que incluso se está estudiando la posibilidad de someter al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República las resoluciones relativas a modificaciones de plantas.

Los HH. Senadores señores Fernández, Hamilton y Larraín señalaron que les parecía un criterio adecuado regular tales materias en la ley orgánica, y no en la Carta Fundamental.

El H. Senador señor Otero expresó, asimismo, su opinión favorable respecto de esta norma, pero previno que ella estaba condicionada a que efectivamente se materializaran en la ley orgánica respectiva las restricciones mencionadas por el señor Subsecretario, dejando constancia que se reservaba el derecho a cambiar de opinión si ello no acontecía.

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

En atención a lo expuesto, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, HH. Senadores señores Fernández, Hamilton, Larraín y Otero, acogió este número con la sola enmienda de sustituir el inciso primero propuesto para el artículo 110 de la Carta Fundamental por el siguiente:

“Artículo 110.- Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades, en los términos que establezca la ley orgánica constitucional respectiva, podrán crear órganos o unidades, fijar sus plantas y remuneraciones, suprimirlas y modificarlas.”.

- o -

Modificación propuesta por la Comisión de Constitución a la reforma aprobada por la Comisión de Gobierno al artículo 62.

En mérito de las consideraciones precedentemente expuestas, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de proponeros que aprobéis el texto del artículo único del proyecto contenido en el informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, con las siguientes enmiendas:

Número 1

En el nuevo texto propuesto para el número 2º del inciso cuarto del artículo 62 de la Carta Fundamental, sustituir la expresión final “con exclusión de los empleos municipales;”, por la siguiente: “con la excepción que establece el artículo 110;”.

- o -

Como consecuencia de lo anterior, el proyecto de enmienda a la Carta Fundamental queda como sigue

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

1.- Sustitúyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

“2.- Crear nuevos servicios públicos y empresas del Estado o empresas municipales, así como empleos rentados en unos u otras; suprimir tales

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

servicios, empresas o empleos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110;”;

- o -

Acordado en sesiones celebradas los días 18 y 25 de octubre de 1995, 6 de diciembre de 1995, 4 y 16 de abril de 1996, con asistencia de sus miembros, HH. Senadores señores Miguel Otero Lathrop (Presidente) (Mario Ríos Santander), Sergio Fernández Fernández (Carlos Letelier Bobadilla), Juan Hamilton Depassier, Hernán Larraín Fernández (Eugenio Cantuarias Larrondo) y Anselmo Sule Candia.

Sala de la Comisión, a 25 de abril de 1996.

PATRICIO USLAR VARGAS

Secretario

DISCUSIÓN SALA

1.4. Discusión en Sala

Senado. Legislatura 332, Sesión 59. Fecha 14 de mayo, 1996. Discusión general. Queda pendiente.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓN COMUNAL

El señor DÍEZ (Presidente).- Proyecto, iniciado en mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, que modifica normas constitucionales relativas a administración comunal.

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

Proyecto de reforma constitucional:

En primer trámite, sesión 1ª, en 30 de mayo de 1995.

Informe de Comisión:

Gobierno, sesión 57ª, en 8 de mayo de 1996.

Constitución, sesión 57ª, en 8 de mayo de 1996.

El señor LAGOS (Prosecretario).- Esta iniciativa cumple primer trámite constitucional, y cuenta con informes de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

En conformidad a lo establecido en el artículo 116 de la Carta Fundamental, las normas del proyecto requieren, para su aprobación, del voto favorable de los tres quintos de los señores Senadores en ejercicio. Ellas recaen en los **Capítulos V** y XIII de la Constitución. La iniciativa tiene urgencia calificada de "suma", y en la Comisión de Constitución fue aprobada por la unanimidad de sus miembros, a saber, los señores Otero (Presidente), Fernández, Hamilton y Larraín. Esta Comisión, por las consideraciones expuestas, propone aprobar el artículo único contenido en el informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, con las enmiendas que menciona.

- o -

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ríos.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, quiero profundizar en lo señalado por el señor Ministro, porque, desde nuestro punto de vista --hablo aquí como Presidente de la Comisión de Gobierno--, esta reforma constitucional es algo más profunda y de mayor alcance que lo que él visualiza; y es muy importante para el desarrollo de la administración interior del Estado chileno.

Vemos en esta reforma diez aspectos primordiales que tienen plena vigencia para el desarrollo de todo el proceso de descentralización que el señor Ministro ha recordado y que todos los Senadores

DISCUSIÓN SALA

--y el país en general-- quieren llevar adelante de manera ordenada pero sin detenciones.

Analicemos la materia en detalle. Como ha señalado el señor Secretario, hay dos informes. Uno, el más amplio, el que avanza en más reformas, es el de la Comisión de Gobierno, y el otro, el de la Comisión de Constitución. Al respecto, debo pensar que estamos analizando la idea de legislar en ambos informes.

Por tal motivo, en una segunda instancia y cuando se establezcan las fechas correspondientes, conoceremos las indicaciones que se formulen para llegar finalmente a un informe único. ¿Estoy en lo correcto, señor Presidente?

El señor DÍEZ (Presidente).- Sí, señor Senador. Nos hallamos en la discusión general, y las indicaciones se formularán al término de ésta.

El señor RÍOS.- ¿Las indicaciones se presentarán al finalizar la discusión, o se fijará un plazo para ello?

El señor DÍEZ (Presidente).- Ordinariamente, señor Senador, después de la aprobación en general de una iniciativa, la Sala acuerda fijar un plazo para formular indicaciones.

El señor RÍOS.- Muy bien, señor Presidente.

Tal como se recordaba, el proyecto que nos ocupa permite, en primer lugar, mayor autonomía en la formación de plantas y en las remuneraciones de su personal. A este respecto, debemos recordar que en Chile existen aproximadamente 334 servicios municipales, los que aumentarán en 6 con la creación de otras comunas --serán 340--, y que ellos corresponden a una acción administrativa que pretende ser representativa del respectivo territorio comunal.

Las actuales plantas y las normas establecidas para la creación de cargos y escalafones municipales están asignadas --según lo expresa la Constitución-- sólo al Presidente de la República. Desde nuestro punto de vista, ello produce un daño en todo el proceso de administración, por cuanto es indispensable que las comunas puedan adecuar tal administración a sus propias realidades agrícolas, marítimas, urbanas y tantas otras de distinta naturaleza.

Se atiende de esta manera a la diversidad de los servicios municipales existentes en el país desrigidizando su actual estructura, y se desliga al Presidente de la República en cuanto a patrocinio legal en tales materias. Ésta es una primera reforma muy importante.

- o -

La señora FREI (doña Carmen).- Señor Presidente, siempre he señalado la importancia de seguir fortaleciendo la democracia comunal, al ser ésta la expresión más significativa de la participación efectiva y comprometida de las personas en el desarrollo de nuestro país.

- o -

DISCUSIÓN SALA

El proyecto de reforma constitucional, durante su estudio en las Comisiones del Senado, fue objeto de modificaciones, las que en esencia tienen por finalidad aumentar las atribuciones de las municipalidades de manera más específica. Es así como la primera indicación del Ejecutivo propone incluir un artículo 110, nuevo, con relación al artículo 62, inciso segundo, de la Constitución, que permitirá a las municipalidades crear, de manera autónoma, órganos o unidades y los empleos necesarios para ellos, de acuerdo con los propios requerimientos de funcionamiento de cada comuna. Esto es muy importante, frente a la realidad de nuestro país, ya que no hay dos comunas exactamente iguales, y cada una de ellas tiene especificidades muy concretas.

- o -

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Feliú.
La señora FELIÚ.- Señor Presidente, Honorable Senado:

- o -

Quiero referirme previamente a algunos aspectos generales de este proyecto de reforma constitucional. El primero se refiere a una norma de la Carta que, a mi juicio, no se respeta en la iniciativa enviada a la consideración de la Sala, cual es su artículo 66, cuya observancia es de la mayor trascendencia, por lo que se analizó en el Senado la semana pasada en relación a otro proyecto.

La referida disposición consigna lo siguiente:

"Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

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

¿Qué trascendencia reviste esto, aparte, naturalmente, que dicha norma debe observarse también en las reformas constitucionales? La tiene en cuanto la ley y, con mayor razón, la Carta Fundamental son obligatorias, se aplican en toda la República y a todas las personas, e inciden en todos los ámbitos del quehacer, tanto público como privado. Por ello, es esencial que este tipo de iniciativas pasen por un proceso de reflexión, difusión y discusión.

Tal como se señala en el mensaje, el proyecto de reforma constitucional en análisis propone interesantes materias relacionadas con el desarrollo comunal, pero, por efecto de su paso por las dos Comisiones donde estuvo radicado, fue objeto de adiciones, algunas de las cuales --me referiré a ellas-- son de la mayor trascendencia e importancia.

En primer lugar, insisto en que en la iniciativa en debate debe respetarse el artículo 66 de la Carta, en cuanto a la sujeción a las ideas matrices o fundamentales, lo que no sucede. Llamo la atención sobre el particular y hago presente que, a mi juicio, las adiciones no se ciñen a su texto. Por lo demás, el Honorable señor Hamilton así lo planteó en la Comisión de Constitución respecto de algunas enmiendas.

DISCUSIÓN SALA

En segundo término, en cuanto al contenido del proyecto, deseo connotar la terrible orfandad de opiniones externas que escucharon los dos organismos técnicos donde aquél estuvo radicado. ¿Qué echo de menos? Desde luego, la Asociación Chilena de Municipalidades habrá podido sostener reuniones extraoficiales o informales con los integrantes de ambas Comisiones; pero no fue oída en materias trascendentes, como señalar la manera de hacer efectiva su participación o la aplicación de los preceptos incluidos en el proyecto, aparte la opinión que éste le merezca.

Me sorprende, también, que no se haya escuchado a la Contraloría General de la República, no obstante que una de las proposiciones de enmienda se originaría en una interpretación suya. El Órgano Contralor ha informado sobre los municipios y los ha apoyado desde que nació como tal. No oírlo es algo imposible de concebir o de comprender. La Contraloría ha contado con una organización interna especializada en materias municipales desde siempre, y el actual Subcontralor, señor Arturo Aylwin, fue Jefe de la división respectiva. Dicho ente ha realizado múltiples trabajos, informes, seminarios, etcétera, para las municipalidades. Creo que en el país pocas autoridades o entidades tienen mayor conocimiento de la realidad municipal de Chile como la Contraloría. Sin embargo, no se la escuchó. Y ello me preocupa sobremanera.

También me inquieta que acerca del proyecto, que uno conoce desde el momento de leerlo, no haya habido mayor difusión, análisis, y que no se hayan escuchado mayormente opiniones.

Deseo referirme a algunos aspectos de la iniciativa. Uno de ellos --muy trascendente y de consecuencias jurídicas y económicas bastante importantes-- dice relación a la fijación de plantas y remuneraciones. A mi juicio, la respectiva norma, consciente o inconscientemente, se establece en términos equívocos y escapa a las ideas matrices o centrales del proyecto. Este proponía que las municipalidades tuvieran la facultad de crear unidades, para dotarlas de lo que se ha llamado "flexibilidad". ¿Qué se plantea en el mensaje (porque las ideas nacen de él y no de los dichos, aun cuando éstos sean muy consecuentes con tal documento)? Se consigna la creación de unidades --nada de plantas ni remuneraciones-- a fin de dotar de mayor flexibilidad a los municipios, en atención a que la Contraloría ha interpretado que éstos deben ceñirse a la ley N° 18.695, lo cual provoca rigidez.

Personalmente, creo que no se requería reforma de la Carta para permitir la existencia de tales unidades; bastaba con modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Pero, en fin, se plantea así, y con ocasión de ello se establece que podrán fijarse plantas y remuneraciones. Por lo mismo, se altera el artículo 62 del Texto Fundamental, en relación con el artículo 110, que permite aquello.

Reitero: la disposición es equívoca. Desconozco la historia de esto, que no resulta muy explícito. Tampoco es claro que los municipios puedan fijar unidades, plantas y remuneraciones.

DISCUSIÓN SALA

El proyecto contempla que aquello debe hacerse sobre la base de que la ley pueda fijar el monto máximo de remuneraciones. Dice la enmienda sugerida por la Comisión de Constitución para el artículo 62 de la Carta: "Crear nuevos servicios"... "con la excepción que establece el artículo 110". Y éste consigna lo siguiente: "Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades, en los términos que establezca la ley orgánica constitucional respectiva, podrán crear órganos o unidades,"--en los términos que ella establezca; o sea, ella dispondrá, por ejemplo, que lo haga el alcalde o el concejo, y que, de aprobarse, rija al mes siguiente-- "fijar sus plantas y remuneraciones, suprimirlas y modificarlas.

"Con todo, el gasto total" --la única limitación constitucional-- "por remuneraciones al personal que sirva los empleos a que se refiere el inciso anterior, no podrá exceder el límite máximo establecido por la ley."

Luego, una primera interpretación de lo anterior es que la única limitante podrá ser el monto total, lo cual me parece exiguo. En la actualidad hay vigentes por lo menos cuatro restricciones en materia de plantas y remuneraciones, no obstante que se aprueban por ley. Existen topes en cuanto a gasto total, etcétera, que se han respetado siempre, desde su establecimiento.

Por lo demás, tiene que aplicarse el artículo 66 de la Constitución. Esta materia debe corresponder a la iniciativa del Ejecutivo; un tema de esta naturaleza no puede ser de competencia parlamentaria.

En cuanto a crear y suprimir cargos, pienso que no se han considerado suficientemente aspectos dignos de tener en cuenta. Y quiero señalar sólo uno, que me parece relevante.

Existe gran número de funcionarios municipales afectos al antiguo sistema de pensiones. La ley pertinente dispone que los trabajadores de la administración del Estado, centralizada y descentralizada --aquí caben los municipios--, "que deban abandonar su empleo, por término del respectivo período legal, por la supresión del empleo dispuesta por la autoridad competente", etcétera, "sólo podrán obtener pensión, si tienen veinte años de imposiciones o de tiempo computable."

Las municipalidades, entonces, podrán fijar sus plantas y remuneraciones, pero la supresión de un empleo dará derecho al funcionario afecto al antiguo sistema a jubilar con 20 años de imposiciones o de tiempo computable, con el consiguiente gravamen para el Instituto de Normalización Previsional (entidad del Estado; y todas esas pensiones las paga el Fisco).

Lo anterior es muy importante y no puede omitirse.

Tampoco se puede dejar de ponderar que, de no haber topes en la propia ley, es factible que ocurra lo que sucede con las universidades estatales. Si se comparan los niveles de remuneraciones fijados por las más pequeñas, se verá que son muy superiores a los de las más grandes.

DISCUSIÓN SALA

Se trata de un problema grave, trascendente, digno de discusión. A mi modo de ver, debería ser materia de un proyecto separado, si el Ejecutivo lo considera así.

Reitero: lo anterior tiene incidencia directa en la fijación de plantas y remuneraciones, y además, en los derechos de jubilación. Todo ello, sin perjuicio del natural problema que se presenta respecto de la administración de los municipios en los sectores salud y educación, donde han surgido --especialmente en el último-- graves dificultades para tener derecho a jubilar. Y resulta que, en el caso en análisis, habrá empleados municipales que dispondrán de flexibilidad (por así decirlo) para obtener pensiones.

Todo eso me parece de la mayor trascendencia e importancia, y creo que amerita un análisis, una discusión en profundidad, sin perjuicio, además, de que en este punto debe escucharse a la Comisión de Hacienda, lo que resulta congruente con el sistema de que ese organismo técnico participe en todos los proyectos que provoquen repercusiones o consecuencias en el gasto público.

En cuanto al gobierno y la administración comunal, conceptos que incluye la Comisión de Gobierno, también lo estimo de la mayor relevancia, señor Presidente. Como veo que Su Señoría se encuentra a punto de hacerme presente que se agota el tiempo, no leeré lo que dice sobre esta materia don Enrique Silva, pero sí consignaré que se distingue claramente entre los actos de gobierno y de administración.

A lo que no se puede llegar, por la vía de la modificación de las normas atinentes a las municipalidades, es a establecer en Chile un Estado federado. Es posible ocuparse en la consideración de si es bueno que el país sea un Estado unitario o un Estado federal, pero eso es necesario estudiarlo. No se puede --repito-- llegar a establecer un Estado federal a través de los municipios.

Si se entregan a las municipalidades la facultad de gobierno y la de administración, la verdad es que podrán hacer uso de una potestad reglamentaria general y afectar aquellas materias propias de la autoridad de gobierno.

Debe recordarse, asimismo, que dentro de los actos de gobierno se incluyen las fijaciones de políticas. La política de salud, la de educación, ¿se llevarán a cabo a través de las municipalidades?

A mi juicio, se trata de algo digno del mayor análisis. Personalmente, no comparto lo que se ha planteado sobre el particular.

Respecto de la coordinación con los servicios públicos, la proposición del Ejecutivo me parece muy adecuada. Pienso que, antes que pedir una cooperación, debe hacerse más exigente la norma constitucional respectiva. Pero la coordinación obligatoria que se señala acerca de los servicios públicos que desarrollen su labor en la comuna configura un precepto que requiere estudio y corrección. Impuestos Internos, por ejemplo, ejerce sus funciones en todo el territorio nacional. Por supuesto, también lo hace en la comuna. ¿Por qué va a tener que coordinarse necesariamente con el municipio?

DISCUSIÓN SALA

Existen funciones que deben considerarse, y otras, no. Los servicios públicos pertenecen al Poder Ejecutivo y sus jefes se encuentran sometidos, en un régimen piramidal, al Presidente de la República.

El señor RÍOS.- ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

La señora FELIÚ.- ¿Cómo se aplicaría este sistema, señor Presidente? Porque se llegaría, en definitiva, a entorpecer la marcha interna del país, en relación con los servicios públicos, sujetos (reitero) a la dependencia jerárquica mencionada.

Además, jerárquicamente, el Gobierno Interior se concreta a través de los intendentes y gobernadores.

El señor RÍOS.- ¿Me permite una interrupción, Honorable colega?

La señora FELIÚ.- Con cargo a su tiempo, Su Señoría, porque está por agotarse el mío.

El señor DÍEZ (Presidente).- Señores Senadores, ha llegado la hora dispuesta para tratar el proyecto calificado con urgencia de "Discusión Inmediata".

El debate de la reforma constitucional en estudio proseguirá en una próxima sesión, que se celebrará tan pronto como se pueda. Se hallan inscritos en seguida los Senadores señores Bitar y Larraín.

Solicito el asentimiento de la Sala para prorrogar por media hora el Orden del Día, a fin de facilitar el despacho del proyecto sobre el ingreso mínimo, que viene a continuación.

Acordado.

DISCUSIÓN SALA

1.5. Discusión en Sala

Senado. Legislatura 333, Sesión 03. Fecha 04 de junio, 1996. Discusión general. Se aprueba en general.

- 0 -

El señor DÍEZ (Presidente).- En primer lugar figura la Honorable señora Feliú, a quien le ofrezco la palabra.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, en la sesión en que se inició el estudio de esta reforma constitucional señalé la trascendencia que, a mi juicio, ella reviste, porque, fundamentalmente, se plantean dos temas de gran importancia y trascendencia para las municipalidades. El primero se aborda en un mensaje del Presidente de la República donde se propone la creación de unidades en los respectivos municipios de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Según expresa el Ejecutivo en su mensaje, esta proposición se basa en el hecho de que la Contraloría General de la República habría rechazado u objetado la creación de unidades no contempladas en la mencionada normativa. Ése es el origen del mensaje, y su finalidad es dar una mayor flexibilidad a la actuación de los municipios.

En verdad, creo que, tal vez, no sería necesario introducir una modificación constitucional para habilitar de manera explícita a las entidades edilicias en lo referente a la creación de unidades, porque sólo bastaría con enmendar aquella Ley Orgánica. Pero, en todo caso, en lo que dice relación a la norma propuesta en el mensaje, considero que ella no merece inconvenientes ni reparos. Sin embargo, son de la mayor trascendencia las modificaciones introducidas por las Comisiones de Gobierno y de Constitución, que habilitan a los municipios, a través de una norma que está poco clara en su redacción, pero que de todas maneras reconoce a éstos la competencia o facultad para modificar sus plantas, suprimir y crear empleos y fijar remuneraciones, son, en mi opinión, de la mayor trascendencia. Por lo tanto, considero que una disposición de esa naturaleza no puede aprobarse sin desarrollar un amplio debate y sin analizar las limitaciones que ella pudiera tener.

En la sesión anterior, manifesté que echaba de menos que el tema no se hubiese discutido ni siquiera con la Asociación de Municipalidades, y que tampoco se hayan determinado sus alcances. Los problemas que presentan los municipios en cuanto a déficit y recursos son graves y se refieren a los temas más importantes del quehacer nacional. Precisamente la asignación, en las entidades edilicias, de competencia o acciones --que son tan trascendentes--, en materia de salud o educación, y todo el devenir del sistema, apuntan a que las municipalidades tengan cada vez mayor campo de acción.

Siendo hoy esta materia propia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, debo decir que hay normas vigentes

DISCUSIÓN SALA

que contemplan claras limitaciones a las facultades municipales, las cuales se encuentran contenidas en la ley N° 18.294, que establece un tope en cuanto al gasto anual máximo en personal, que no puede ser superior a 35 por ciento del rendimiento de los ingresos propios de los municipios. Asimismo, la dotación máxima no puede exceder de una relación de dos funcionarios por cada mil habitantes de la comuna.

En fin, señor Presidente, éste es un tema que hoy se encuentra reglado. Y, si bien es muy posible que la solución no sea la óptima, observo en los informes que no se realizó un debate como el que merecen la trascendencia y las repercusiones que una materia de esta naturaleza puede presentar hacia el futuro. La norma propuesta por la Comisión de Constitución se refiere a un límite en cuanto al gasto; pero reitero que en la actualidad los límites son distintos, pues dicen relación a los ingresos, al número de funcionarios, etcétera. Ésta es una cuestión técnica, que amerita un estudio, y no puede ser regulada en las condiciones que se plantean.

Por otra parte, también recordaba, señor Presidente, que la supresión de cargos habilita a los funcionarios afectos al antiguo sistema previsional para jubilar cuando cuentan con más de 20 años de servicio. Pero se estima inadmisibles, con toda razón --y es lo que ocurre en la situación de Lota--, el que una persona que ha ingresado a los 18 años a la Administración pueda jubilar, con 20 años de servicio, a los 38 años de edad. Ello, además, es de cargo del Instituto de Normalización Previsional y representa un costo que debe dimensionarse. Juzgo sumamente grave esta modificación y me parece que un cambio de esta naturaleza amerita una discusión en gran profundidad.

En seguida, el Ejecutivo propuso una enmienda de la norma constitucional, en términos de poder atribuir a los municipios una mayor competencia, con relación a la asignada a distintos órganos del Estado. La verdad es que la disposición respectiva, tal como se expone, importa múltiples inconvenientes y es muy seria. Puede significar un grave impedimento en la Administración del país y en las funciones ministeriales y de los servicios públicos.

Quisiera consignar, como norma fundamental en este tema, un precepto que no es de la Carta, contenido en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en el sentido de que por ley es posible determinar qué acciones correspondientes a los servicios públicos pueden ser traspasadas a los municipios. Y se establece, también, la fijación del tiempo por el cual cabe disponerlo. Se trata de una norma flexible, que entrega una facultad al legislador.

Ahora, el proyecto de modificación constitucional propuesto alude a una transferencia de funciones de los Ministerios. Sobre el particular, deseo dejar constancia de lo que éstas son. Los Ministerios revisten el carácter de órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus sectores --salud, trabajo, etcétera--, los cuales corresponden a los campos específicos de actividad en que deben ejercerlas. Para tales efectos, tienen que proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y sugerir las

DISCUSIÓN SALA

disposiciones aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del sector.

¡Cómo se va a poder traspasar las funciones de los Ministerios a los municipios! Las que pueden ser traspasadas son acciones, tal como lo dice la propia Ley Orgánica Constitucional citada. Lo que cabe asignar son acciones concretas.

Pienso que este aspecto es de la mayor trascendencia. Y se puede provocar --reitero-- un problema grave en la Administración del país. Los servicios públicos se vinculan con el Presidente de la República, sean dependientes o relacionados con el Ejecutivo, habiéndose estructurado un sistema piramidal, en el que quien administra es el Primer Mandatario, al que le corresponden el Gobierno y la Administración. No se puede llegar a establecer un sistema federal en Chile, a cargo de las municipalidades.

La modificación que la Comisión de Constitución recomienda respecto del N° 2° del inciso cuarto del artículo 62 de la Carta, el cual entrega al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para crear servicios públicos o empleos rentados --entre otros, de las municipalidades--, implica un cambio de redacción que se traduce en un texto a mi juicio incomprensible.

Llamo la atención del Senado sobre la trascendencia de esta reforma. Considero inexplicable el carácter de "Suma Urgencia" que se le ha atribuido, porque el punto a que me refiero puede involucrar un problema serio para la Administración del país, encargada al Presidente de la República, quien la ejerce, tal como lo dice la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, a través de los correspondientes Ministerios y con los servicios públicos.

Repito que lo que se puede asignar a las municipalidades son acciones. He consultado al respecto en Impuestos Internos, porque el Senador señor Ríos expresó que ya se estaba efectuando un traspaso. Lo que se traspasa a los municipios son acciones. Una cosa es la venta de bonos del Fondo Nacional de Salud, por ejemplo, o el apoyo a la tasación de inmuebles, para el pago de las contribuciones de bienes raíces, y otra, que el municipio tenga a su cargo las funciones que corresponden por ley a la Dirección del Trabajo, o al Servicio de Impuestos Internos, o a la Tesorería General de la República, o la determinación de la política de Salud, de la política en materia de Hacienda, etcétera.

Creo que este proyecto, tal como ha quedado su redacción, amerita un estudio detenido, señor Presidente --pido desde luego, formalmente, que se fije un plazo para formular indicaciones--, acorde con la relevancia de esta normativa y con un cambio sustancial en las funciones y atribuciones municipales.

He dicho.

DISCUSIÓN SALA

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Larraín.

- O -

Por otra parte, creo importante comentar la **voluntad descentralizadora** que anima a esta reforma. El Presidente de la República la reafirma recordando sus propias palabras en el sentido de que para el año 2000 el 42 por ciento del total de la inversión pública nacional será decidido "por las instancias descentralizadas regionales y locales". Estamos ciertos de que la palabra del Primer Mandatario se cumplirá, aunque observamos con cierta inquietud el hecho de que hoy, a cuatro años de esa fecha, estemos recién ligeramente sobre el 22 por ciento, esto es, en la mitad del compromiso del Gobierno. Y recuerdo que la actual Administración empezó con una inversión levemente superior a 20 por ciento. De manera que, en esta materia, estamos muy retrasados.

Con todo, valoramos el sentido de la reforma cuando propone cambios destinados a facilitar la entrega de atribuciones a los municipios, de modo que estén debidamente preparados al llegar la hora.

Sobre el particular, y tocante al planteamiento formulado por la señora Senadora que me precedió en el uso de la palabra, cabe hacer presente que no se trata de desnaturalizar la función de los Ministerios traspasando a los municipios atribuciones suyas que dicen relación a la esencia de la acción ministerial. Quiero recordar que hoy el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, por ejemplo, decide los recorridos de los servicios de locomoción en las comunas del país. Y me ha correspondido discutir, por problemas de mi Región --de Linares, específicamente--, trazados donde, para definir lo más adecuado, es competente, sin duda, el municipio y no dicha Secretaría de Estado a nivel nacional.

No se trata, pues, de desnaturalizar la función central de los Ministerios, sino de que las cuestiones que sí pueden ser resueltas a nivel comunal o regional sean traspasadas a los municipios. Y así entiendo la inquietud del Presidente de la República y la nuestra en el sentido de avanzar en este proceso.

Al respecto, sólo queremos reiterar nuestra preocupación por la eficacia de la gestión regional en la administración de fondos, como el FNDR, donde se ha visto en muchas Regiones extrema ineficacia en la gestión pertinente, siendo una de las peores, lamentablemente, la Séptima, que represento en el Senado. Un cambio constitucional --cabe advertirlo-- no garantiza que se vayan a corregir estas deficiencias, que perjudican el proceso descentralizador.

En otra materia, referida a la propuesta de dar **flexibilidad a los municipios para crear órganos y unidades con autonomía para fijar sus plantas y remuneraciones o para modificarlas**, aun cuando comparto la idea implícita en esta iniciativa, de la manera como la he entendido, quiero manifestar mi preocupación por la forma en que ha quedado redactada. En una segunda lectura, advierto que, tal cual ella está, admite la interpretación de que por este camino el municipio, por ejemplo,

DISCUSIÓN SALA

podría desarrollar sus funciones ordinarias saltándose la planta del caso, abriendo la posibilidad para crear plantas paralelas que lleven adelante las funciones del municipio en condiciones diferentes --privilegiadas, incluso-- con relación al resto del personal. Al respecto, suscribo el planteamiento recién formulado, pues no estamos de acuerdo con ello, sino con la idea (es factible estudiarla con más detención) de posibilitar que para labores especiales, no habituales, y sin afectar la situación funcionaria, se creen entes que funcionen con mayor flexibilidad en fines específicos y muy delimitados, lo cual podría no ser lo que se está diciendo con la redacción del artículo 110 que se propone. En ese sentido, no compartimos el texto propuesto, y en la discusión particular procuraremos rectificar su redacción al tenor de lo que he expuesto.

- o -

El señor DÍEZ (Presidente).- Puede hacer uso de la palabra el Honorable señor Cantuarias, quien está inscrito desde la sesión anterior.

- o -

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Otero.

- o -

A continuación doy cuenta del informe de la Comisión de Constitución.

El número 1 del proyecto sustituye el N° 2° del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución Política de la República. Aquí se entró en una de las discusiones más grandes: la del concepto de "gobierno". La Comisión de Gobierno introdujo la expresión "gobierno comunal". La de Constitución no lo estimó conveniente. ¿Por qué? Porque en el N° 2° del inciso cuarto del artículo 62 de la Ley Suprema, dicho órgano técnico excluye de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República lo atinente a la creación y supresión de empleos municipales y, posteriormente, en el artículo 110, nuevo, que se propone agregar a la Carta Fundamental, entrega a las municipalidades la facultad para crear empleos rentados, suprimirlos y asignarles remuneración, dentro de determinados límites.

La norma así concebida produciría el efecto de excluir de la iniciativa exclusiva del Primer Mandatario todo lo relativo a empleos municipales, para luego entregar a las municipalidades facultades restringidas para crear algunos empleos, según lo preceptuado en el artículo 110, nuevo, que se sugiere agregar.

En estas circunstancias, todo aquello que diga relación a los empleos municipales y que no quede incluido en la atribución que sobre la materia se otorga a las municipalidades --la cual, repito, es muy limitada--, debería entenderse excluido no sólo de la iniciativa exclusiva del Primer Mandatario, sino también de las materias propias de ley, lo que se consideró inadecuado.

La Comisión de Constitución circunscribió la excepción que se establece al final del N° 2° del artículo 62 de la Carta Fundamental aprobado por la Comisión de Gobierno --relativa a empleos

DISCUSIÓN SALA

municipales-- únicamente a la materia indicada en el artículo 110 , nuevo, que se agrega a la Constitución Política, con el objeto de excluir de la iniciativa exclusiva del Primer Mandatario sólo aquella parte referente a la creación de empleos que se entrega a las municipalidades.

- 0 -

En votación general el proyecto.

--(Durante la votación).

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, nuestro pronunciamiento debe referirse a un proyecto de reforma constitucional concreto y determinado. En verdad, de las ideas centrales del proyecto del Ejecutivo, sólo es rescatable, a mi juicio, la de permitir la creación de corporaciones para el deporte, agregándolas a las ya existentes. La transferencia de competencias, en cambio, es perfectamente posible hacerla con las normas constitucionales y legales vigentes. Para ello sólo se necesita una voluntad legislativa.

Por su parte, la creación de órganos o unidades en los municipios es propio de la ley y no requiere una reforma constitucional.

En cuanto al consejo económico y social, que me parece una idea muy rescatable del proyecto original, fue rechazado en la Comisión de Gobierno y en la de Constitución. En consecuencia, ya no está comprendido en el proyecto en comento.

Por todas estas consideraciones, además de las que hice ver durante el debate, voto en contra.

- 0 -

--Se aprueba en general el proyecto (34 votos contra 1, y una abstención).

Votaron por la afirmativa los señores Bitar, Calderón, Cantuarias, Carrera, Cooper, Díaz, Díez, Fernández, Frei (don Arturo), Frei (doña Carmen), Hamilton, Horvath, Lagos, Larraín, Larre, Lavandero, Letelier, Martín, Matta, Mc-Intyre, Muñoz Barra, Núñez, Ominami, Otero, Páez, Prat, Ríos, Romero, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Siebert, Valdés, Zaldívar (don Adolfo) y Zaldívar (don Andrés).

Votó por la negativa la señora Feliú.

Se abstuvo de votar el señor Huerta.

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

1.6. Segundo Informe de Comisiones de Gobierno y Constitución, unidas.

Senado. Fecha 10 de julio, 1996. Cuenta en Sesión 19, Legislatura 333.

BOLETÍN N° 1608-06.

SEGUNDO INFORME DE LAS COMISIONES DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, Y DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, UNIDAS, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite, sobre Administración Comunal.

HONORABLE SENADO:

Las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, tienen el honor de emitir un segundo informe acerca del proyecto de reforma constitucional sobre Administración Comunal iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República, en primer trámite constitucional y con urgencia calificada de "suma".

Cabe hacer presente que la mencionada iniciativa de ley fue informada durante el debate en general por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización y, enseguida, por la de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Por acuerdo de la Sala de la Corporación se ha dispuesto que la discusión en particular de este proyecto de reforma constitucional sea conocida por ambas Comisiones, unidas.

A virtud de tal resolución, las Comisiones unidas celebraron diversas sesiones a la que asistieron, además de sus miembros, el Ministro del Interior, señor Carlos Figueroa; el Subsecretario del Desarrollo Regional y Administrativo, señor Marcelo Schilling, y los asesores jurídicos de esa Subsecretaría, señores Francisco Fernández y Eduardo Pérez. Concurrieron, además, los dirigentes de la Asociación de Empleados de Chile representados por don Eduardo Pastene (Presidente); don Manuel Bravo (Vicepresidente) y don Oscar Yáñez (Secretario General).

- 0 -

CONTENIDO Y DISCUSIÓN DE LAS INDICACIONES

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

El proyecto de reforma constitucional aprobado en el primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento está estructurado en un artículo único conformado por cuatro números.

A continuación, consignaremos una breve descripción de dichos números, de las indicaciones que se formularon a su respecto y de los acuerdos adoptados.

Número 1

Sustituye el número 2º del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución Política.

El nuevo precepto dispone que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa para crear nuevos servicios públicos y empresas del Estado o empresas municipales, así como empleos rentados en unos u otras; suprimir tales servicios, empresas o empleos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110.

La norma así propuesta resta al Jefe de Estado la facultad para crear empleos en las municipalidades, potestad que se entrega a la competencia de las autoridades edilicias.

Este precepto fue objeto de las indicaciones N.ºs. 1º y 2º del Boletín cuyos autores son, respectivamente, la H. Senadora señora Feliú y el H. Senador señor Diez. Ambas proponen la supresión de este artículo.

En relación con estas indicaciones, el señor Ministro del Interior, don Carlos Figueroa, manifestó que el ordenamiento actual resulta paradójico, pues para efectos funcionales el personal municipal depende de los municipios en tanto que en materia de creación de cargos y de remuneraciones está sujeto a las políticas de la Administración.

Una forma de avanzar en el proceso de descentralización, en opinión del señor Ministro, es transferir a las municipalidades la facultad de crear estos empleos, fijar sus remuneraciones, suprimirlos o modificarlos.

De aprobarse esta norma, continuó, será menester adoptar los debidos resguardos en la ley orgánica constitucional para evitar que esta facultad se transforme en una herramienta perjudicial para los trabajadores.

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

A continuación, enumeró algunos requisitos o condiciones que, en su opinión, deberá contener dicha normativa: fijación de límites al gasto en remuneraciones, uniforme para todo el país; que la iniciativa para crear o suprimir empleos sea competencia del alcalde, pero con acuerdo del concejo; que se establezcan responsabilidades pecuniarias en caso de incumplimiento de las condiciones precedentes; que el ejercicio de esta facultad esté sujeto a la toma de razón por la Contraloría General, actualmente las resoluciones relativas a estos asuntos están sometidas solamente al trámite de registro; que se reconozca también a los municipios la potestad de contratar con terceros aquellos servicios que la ley permita y suprimir los cargos municipales que hoy los desempeñan, todo lo cual deberá estar avalado por estudios técnicos fundados; y que la supresión de empleos municipales esté rodeada de las garantías necesarias para no afectar los derechos de los funcionarios.

Habida consideración de las explicaciones precedentes y de los acuerdos adoptados en relación con el nuevo artículo 110 faculta a los municipios para crear y suprimir empleos y fijar sus remuneraciones- según se dirá en su oportunidad, las Comisiones unidas, con los votos de los HH. Senadores señores Hamilton, Letelier, Núñez, Otero y Ríos, rechazaron estas indicaciones. Se abstuvieron los HH. Senadores señores Fernández y Larraín.

En una sesión posterior, con ocasión del análisis del artículo 110, norma que está directamente vinculada con el precepto del N° 2 del artículo 62 aprobado, la unanimidad de los miembros presentes de las Comisiones unidas HH. Senadores señora Feliz y señores Hamilton, Letelier, Núñez y Otero acordaron reabrir debate respecto de este último precepto, conforme lo autoriza el artículo 185 del Reglamento de la Corporación, con el fin de ocuparse de una inquietud planteada por el H. Senador señor Ríos, quien estimó discordante la norma del artículo 62, N° 2, que reconoce al Ejecutivo la iniciativa exclusiva en materia de creación de empleos en las empresas municipales, con la del nuevo artículo 110, que entrega a los municipios la potestad de crear, modificar y suprimir cargos en las municipalidades.

En relación con esta inquietud las Comisiones unidas dieron su aprobación a una indicación del H. Senador Hamilton que propone sustituir el N° 2 del artículo 62, aprobado primitivamente por las Comisiones unidas, por otro precepto que reproduce el actual texto de dicha disposición, con la sola enmienda de eliminar la expresión "municipales" y agregar la frase final que reza "con la excepción que establece el artículo 110".

De este modo, el nuevo precepto mantiene dentro de las facultades exclusivas del Presidente de la República la de iniciar proyectos de ley sobre creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110.

(Unanimidad de los HH. Senadores señora Feliú y señores Hamilton, Letelier, Núñez y Otero).

- o -

Se consigna discusión particular de la incorporación de un nuevo artículo 110 a la Constitución Política, por su estrecha relación con la modificación al artículo 62, según se indica más atrás en la discusión particular de esta última norma.

Nº 4

Este número del artículo único del proyecto redactado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento en el primer informe incorpora a la Constitución Política un artículo 110 nuevo -el antiguo artículo 110 fue derogado en la reforma constitucional de 1991- que autoriza a los municipios para crear órganos o unidades, fijar sus plantas y remuneraciones, suprimirlas y modificarlas, con la limitación (inciso segundo) de que el gasto total por remuneraciones no exceda del límite señalado en la ley. (Ley común).

Este precepto fue objeto de las indicaciones Nºs. 23, 24, 25 y 26.

La indicación Nº 23, de la H. Senadora señora Feliú, propone suprimir este número.

Habida cuenta de la aprobación de las indicaciones Nºs. 24 y 25, según se dirá, esta indicación incompatible con aquéllas fue rechazada por la unanimidad de las Comisiones unidas. (HH. Senadores señores Fernández, Hamilton, Larraín, Letelier, Núñez, Otero, Ríos y Sule).

Las indicaciones Nºs. 24 y 25, de los HH. Senadores señores Horvath y Sule, respectivamente, reemplazan dicho precepto por otro que declara que para el cumplimiento de sus funciones los municipios podrán crear los órganos o unidades que prevea la ley orgánica constitucional.

Estas indicaciones fueron aprobadas con una redacción distinta sugerida por los HH. Senadores señores Hamilton, Núñez, Otero y Sule, que faculta a los municipios para crear los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional determina y establecer los empleos respectivos, sus remuneraciones y suprimirlos.

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

Agrega la nueva redacción que la ley orgánica constitucional respectiva establecerá los límites y requisitos necesarios para el ejercicio de estas atribuciones.

Esta nueva proposición fue largamente debatida en las Comisiones unidas.

La H. Senadora señora Feliú estimó que el texto propuesto acarrearía importantes repercusiones para los programas municipales, en el sentido de que podría provocar confusiones al condicionar la iniciativa municipal para fijar plantas y remuneraciones a la creación de órganos o unidades dentro del municipio.

En su opinión, no es conveniente consignar en la Constitución la facultad municipal de crear órganos o unidades. Ello puede quedar establecido en la ley orgánica. Aún más, los jefes de servicio tienen facultades para organizar los servicios sin necesidad de norma especial. La tendencia dominante, agregó, postula la flexibilización de las estructuras administrativas de donde resulta desaconsejable que los municipios, que debieran ser el paradigma de la agilidad en la gestión administrativa, estén sujetos a estas limitaciones.

Terminó expresando que en esta materia la ley orgánica debe estar libre de rigideces pues no se justifica que todas las comunas del país estén uniformemente dotadas de las mismas unidades u organismos, y para ello basta modificar la ley orgánica sin que sea necesario establecer esta potestad en la Constitución.

A su turno, el H. Senador señor Hamilton estimó adecuada la nueva redacción si se le complementa con la exigencia de que la iniciativa para que los requisitos y límites que fije la ley orgánica sean propuestos a iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

De este modo, se respeta el principio consagrado en la Constitución de radicar el manejo financiero del Estado dentro de la competencia del Ejecutivo y no extenderlo a la de los parlamentarios.

El H. Senador señor Otero expresó que la modificación del N° 2 del artículo 62 de la Constitución fue aprobada para el efecto de sustraer del Presidente de la República la atribución exclusiva de crear y suprimir cargos municipales y fijar sus remuneraciones.

En su opinión, deberá ser durante el estudio de las modificaciones de la ley orgánica la oportunidad de discutir los grados de flexibilidad que tendrán los municipios para crear unidades u organismos y

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

establecer las demás modalidades a que deberán ajustarse aquéllos para ejercer las atribuciones que esta nueva redacción les está entregando.

A continuación, compartió la inquietud de la H. Senadora señora Feliú en orden a que la redacción propuesta en la nueva indicación podría dar a entender que la facultad que se viene reconociendo a los municipios de crear empleos y suprimirlos y fijar sus rentas puede quedar condicionada a la creación de unidades u organismos de gestión municipal.

Al parecer del señor Senador esa no es la intención de los proponentes de la indicación. Antes bien, la idea que inspira la nueva redacción es la de dejar claramente establecido que los municipios son libres para establecer nuevos empleos sin condicionarlos a la creación de nuevas unidades u organismos.

Agregó, finalmente, que el ejercicio de estas facultades, así entendidas, debe regularse en la ley orgánica constitucional sobre municipios, y concordó con el H. Senador señor Hamilton en que debe radicarse en el Presidente de la República la iniciativa de ley para satisfacer tales propósitos.

El Subsecretario de Desarrollo, Regional y Administrativo, señor Schilling, señaló que en la actualidad los municipios gozan de cierta flexibilidad para establecer unidades municipales y que con esta reforma se pretende extender esa flexibilidad a la creación de cargos municipales sin que ello quede limitado a las unidades que se creen. Por lo anterior, estimó inconveniente la fórmula propuesta en la nueva redacción para este precepto sugiriendo que el artículo 110 sólo contenga una declaración en que se reconozcan estas facultades (crear unidades u organismos, empleos y sus remuneraciones y suprimirlos) remitiendo a la ley orgánica la determinación de los límites para ejercerlas.

Sobre la base del debate precedente, el H. Senador señor Otero propuso la aprobación del siguiente nuevo texto, adicionado con modificaciones propuestas por los HH. Senadores señora Feliú y señores Hamilton y Larraín.

"Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.

Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades."

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

Puesto en votación el inciso primero, nuevo, propuesto, fue aprobado con los votos de los HH. Senadores señores Hamilton, Letelier, Núñez, Otero, Ríos y Sule.

Se abstuvo el H. Senador señor Larraín y se pronunció en contra de él la H. Senadora señora Feliú, quien expresó su parecer de que no es propio de la Constitución establecer facultades para crear unidades u organismos de gestión municipal, pues ello es atributo natural de los servicios descentralizados. En cuanto al resto de las facultades que esta norma les viene reconociendo a los municipios (crear empleos, suprimirlos y fijar remuneraciones) estimó que su trascendencia amerita un debate más amplio, con participación de personas y de los estamentos municipales que puedan entregar mayores aportes que las justifiquen.

El inciso segundo propuesto fue aprobado con los votos de los HH. Senadores señores Hamilton, Letelier, Otero y Sule; la abstención del H. Senador señor Larraín, y los votos en contra de los HH. Senadores señora Feliú y señores Núñez y Ríos.

Finalmente, por lo que hace a este número, el H. Senador señor Larraín formuló la indicación N° 26, que reemplaza el inciso primero del texto propuesto por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, por otro que faculta a los municipios para crear órganos o unidades con el fin de desarrollar iniciativas que no correspondan a sus finalidades habituales., fijándoles sus correspondientes plantas y remuneraciones.

Para fundamentarla, su autor explicó que ella tiene por propósito evitar las aprehensiones expresadas por los representantes de la Asociación de Empleados Municipales, cuales son las de que la creación de unidades u organismos de gestión puede dar paso a diferencias y discriminaciones que afecten negativamente a los funcionarios municipales.

Por ello, sugirió circunscribir la flexibilidad para crear estas entidades a funciones o tareas que no son comunes a todos los municipios, como por ejemplo, unidades de capacitación agrícola en comunas rurales; abocadas al turismo en los municipios que tengan esa particularidad, y así sucesivamente.

Esta indicación se rechazó con los votos de los HH. Senadores señores Hamilton, Letelier, Núñez, Otero, Ríos y Sule. Se pronunciaron por su aprobación los HH. Senadores señores Fernández y Larraín.

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

A virtud de las explicaciones y consideraciones precedentemente expuestas, estas Comisiones unidas tienen el honor de proponer a la Sala la aprobación del proyecto de reforma constitucional consignado en el primer informe, con las siguientes enmiendas :

Número 1

Sustituirlo por el siguiente:

"1.- Sustituyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

"2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110." (Unanimidad).

- o -

Número 4

Reemplazarlo por el siguiente:

"4.- Incorpórase el siguiente artículo 110, nuevo:

"Artículo 110.- Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.

Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades." (mayoría de votos).

- - -

Como consecuencia de lo anterior, el proyecto de enmienda a la Carta Fundamental queda como sigue :

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

SEGUNDO INFORME COMISIONES UNIDAS

1.- Sustituyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

"2.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110.";

- o -

4.- Incorpórase el siguiente artículo 110, nuevo:

"Artículo 110.- Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.

Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades.".

- - -

Acordado en sesiones de fecha 11 de junio de 1996, con asistencia de los HH. Senadores señor Ríos (Presidente) y señores Cantuarias, Fernández, Hamilton, Larraín, Letelier, Núñez, Otero y Sule; 12 de junio de 1996, con asistencia de los HH. Senadores señor Ríos (Presidente), señora Feliú y señores Cantuarias, Hamilton, Larraín, Letelier, Núñez, Otero y Sule; 17 de junio de 1996, con asistencia de los HH. Senadores señor Ríos (Presidente), señora Feliú y señores Hamilton, Larraín, Letelier, Núñez, Otero y Sule; 19 de junio de 1996, con asistencia de los HH. Senadores señor Ríos (Presidente), señora Feliú y señores Hamilton, Núñez y Otero, y 10 de julio de 1996, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Feliú y señores Hamilton, Letelier y Otero.

Sala de la Comisión, a 10 de julio de 1996.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario

DISCUSIÓN SALA

1.7. Discusión en Sala

Senado. Legislatura 333. Cuenta en Sesión 20. Fecha 17 de julio, 1996. Discusión particular. Queda pendiente.

Intervención del señor EYZAGUIRRE (Secretario).

Las Comisiones recomiendan al Senado aprobar el proyecto, con las enmiendas que sugiere en su informe. La primera proposición --que fue aprobada por unanimidad-- consiste en sustituir el número 1 por el siguiente:

"1.- Sustitúyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

"2.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110."

El señor DÍEZ (Presidente).- Aunque no es lo usual, si me permite el Senado, y antes de entrar al estudio del proyecto, quiero advertir a las Comisiones unidas que, en el número 2º del artículo único, hay seguramente un defecto de redacción, pues se modificó el número 2.º del artículo 62 que entrega al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para "crear nuevos servicios públicos o empleos rentados". Y el número 4º del mismo artículo de la Constitución declara que es atribución exclusiva del Primer Mandatario el "Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones". En consecuencia, sería necesario no sólo modificar el número 2º del artículo 62, sino agregar en el número 4º, remplazando el punto y coma por una coma, "y en el artículo 110".

Por lo tanto, ese número 4º quedaría así: "Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones...todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números anteriores, y en el artículo 110.". De esta manera habría concordancia entre las dos disposiciones, porque, de otro modo, el artículo 62 mantendrá la facultad exclusiva del Presidente de la República en lo atinente a remuneraciones, y el 110 se la otorgará a las municipalidades.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, dejemos pendiente el tema porque precisamente habrá debate sobre la reforma. Su Señoría ha señalado, y con razón, que hay una equivocación en el informe. Comparto su punto de vista. Existe allí una carencia real. Si se llegara a aprobar en los términos propuestos, obligaría a un acuerdo unánime para los efectos de su modificación.

El señor DÍEZ (Presidente).- Acuerdo unánime de la Sala que, sin duda, se logrará, señor Senador.

DISCUSIÓN SALA

El señor HORMAZÁBAL.- Como hay dificultades, sugiero continuar el debate y, si se aprueba, considerar lo que Su Señoría ha manifestado.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Feliú.

La señora FELIU.- Señor Presidente, concordante con lo que acaba de plantear el Honorable señor Hormazábal, deseo proponer una moción de orden.

En verdad, se pretende modificar el artículo 62 de la Constitución sobre la base de que la mayoría de las Comisiones unidas propuso una enmienda al artículo 110 de la misma, facultando a los municipios para que, en las condiciones que determine su inciso segundo, puedan fijar plantas, modificarlas, fijar remuneraciones y aumentarlas.

Por consiguiente, solicito examinar primero las modificaciones al artículo 110 de la Carta Fundamental, norma que, de ser aprobada por el Senado, obligaría como consecuencia a hacer lo mismo con los números 2 y 4 del artículo 62, como ha sugerido la Mesa. Pero previamente debe haber un debate respecto de la proposición de modificar el artículo 110.

En suma, pido analizar el artículo 110, y que, después de discutirlo, lo votemos; y, como consecuencia, estudiar las enmiendas a los números 2 y 4 del artículo 62.

El señor DÍEZ (Presidente).- Si le parece a la Sala, se sometería a discusión el artículo 110 y, si es aprobado, procederíamos a efectuar las concordancias del caso.

Acordado.

Tiene la palabra el señor Ministro del Interior.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, a propósito de la discusión de este proyecto de reforma constitucional deseo reiterar algunas ideas relevantes respecto de la iniciativa que nos ocupa.

- 0 -

La propuesta de flexibilización orgánica de los municipios se procura viabilizar a través de la correspondiente introducción de este nuevo artículo 110, que faculta a las municipalidades para crear los órganos o unidades que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre que se enmarquen dentro de lo que prevea la ley orgánica constitucional respectiva.

Esta norma propuesta por el Ejecutivo tuvo un interesante complemento, vía indicación parlamentaria, consistente en modificar el artículo 62, número 2), inciso cuarto, de la Constitución Política, en términos de excluir como materia de ley la creación y supresión de empleos municipales, radicando esta atribución en el propio municipio, según expresa el nuevo artículo 110 propuesto en el informe, sólo con las limitaciones que en su oportunidad establezca el legislador en la respectiva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en conformidad a lo establecido en el artículo 110, inciso segundo.

DISCUSIÓN SALA

Y aquí deseo detenerme un momento, en esta temática delicada de la flexibilidad en materia de personal municipal y de los resguardos que, en nuestra opinión, deberían cautelar un ejercicio racional y equitativo de esta nueva prerrogativa de la autoridad comunal.

El nuevo rol de las municipalidades, como instancias de autoadministración, participación y desarrollo local, requiere de una nueva cultura institucional y de una metodología de trabajo distinta y, en gran medida opuesta a la cultura burocrática clásica.

Esta nueva cultura institucional, si bien implica cambios de mentalidad, enfoques y estilos de trabajo, pasa también por modificaciones normativas que faciliten ese cambio, sin perjuicio de los programas de fortalecimiento y capacitación que complementen y hagan integral los cambios e innovaciones.

Se requiere, en definitiva, de una transformación organizacional del municipio chileno. Por ello, el Gobierno valora la iniciativa emanada del Senado, en orden a reforzar la "flexibilización orgánica de los municipios", permitiéndoles crear o suprimir empleos rentados y fijar sus remuneraciones, de modo de dotar de mayor autonomía a los municipios en cuanto a su capacidad de organización.

En los tiempos actuales, las municipalidades no pueden ni es conveniente que deban, permanentemente, esperar la dictación de leyes para adecuar sus estructuras. Es necesario profundizar la descentralización en esta materia, facilitando así una efectiva modernización de la gestión local. Sin embargo, estas nuevas atribuciones municipales deben enmarcarse dentro de ciertos principios reguladores, que en su momento deberá consagrar la ley orgánica, pues reconociéndose dicha facultad, ella no tiene por qué ser discrecional.

Por lo anterior, junto con este avance y para mantener nuestra unidad administrativa, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades u otras especiales, deberán contemplar los resguardos adecuados para que los municipios ejerzan racionalmente estas nuevas atribuciones y sigan cumpliendo cabalmente con sus funciones habituales.

Y, al efecto, me permitiría reseñar los siguientes resguardos legales que podrían preverse en una futura iniciativa, a partir de la reforma constitucional que estamos analizando:

En primer lugar, que ninguna municipalidad pueda exceder su nivel de gasto en remuneraciones más allá de cierto rango. Por ejemplo, en la actualidad, este límite está dado por el 35 por ciento de sus ingresos propios y, en el futuro, nos parece que debiera ser diferenciado según la capacidad financiera de cada municipio.

En segundo término, que la creación o supresión de cargos municipales sean materias de iniciativa del alcalde, pero con acuerdo del concejo municipal.

Tercero, que frente al eventual incumplimiento de los límites en el gasto, tanto el alcalde como los concejales puedan ser objeto de penas pecuniarias solidarias.

DISCUSIÓN SALA

En seguida, que la creación de nuevos cargos municipales sea una materia condicionada a la toma de razón por la Contraloría General de la República, innovándose en lo que constituye la norma de control hoy día, respecto de los actos municipales relativos a personal, que es simplemente el mero registro.

Por otra parte, que las municipalidades puedan externalizar servicios y subcontratar con terceros la provisión de los mismos, en todos aquellos casos en que las leyes lo permitan, significando consecuentemente la supresión de los cargos municipales que atiendan dichos servicios. Esta atribución de externalizar servicios debiera fundarse en estudios técnicos y económicos que avalen tal mecanismo.

Finalmente, especial atención debiera darse en la ley orgánica el establecimiento de resguardos para el ejercicio puntual de la "supresión de empleos municipales", quizás la implicancia más sensible de esta atribución global que se reconoce a los municipios en materia de estructura de personal.

Lo que se puede lograr con esta trascendental innovación constitucional, es hacer evidente y realizable el propósito de la descentralización administrativa territorial y funcional. Que no tenga que ser el Presidente de la República, a través de normas legales, quien determine qué cargos se crean o se suprimen en todas y cada una de las municipalidades del país.

Hasta aquí lo relativo a la flexibilización orgánica y funcional contenida en las reformas de los artículos 110 y 62 de la Constitución, a que me he referido.

- o -

El señor DÍEZ (Presidente).- Puede continuar el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).-

- o -

Deseo referirme específicamente a dos temas que en las Comisiones Unidas --tuve oportunidad de participar en ellas-- ocasionaron mucha inquietud en los señores Senadores. Uno es definir a qué apunta la flexibilización funcional y orgánica de que tratan los artículos 110 y 62; otro, anticipar cuáles serían, en opinión del Gobierno, los resguardos que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades debería tomar en esta materia, pues, abierta como está la norma constitucional, se ha prestado a la discusión que tuve oportunidad de presenciar en las Comisiones Unidas. Entonces, desde el punto de vista del Gobierno, estoy tratando de hacer un aporte al debate y no de confundirlo.

- o -

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Feliú.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, la Constitución Política de 1925, en su texto primitivo, no era absolutamente clara en cuanto a que la iniciativa en materia de gastos públicos fuera sólo del Poder Ejecutivo. En esa perspectiva,

DISCUSIÓN SALA

ella fue generando una suerte de otorgamiento de beneficios, de incrementos de remuneraciones de toda clase, de reconocimiento de rentas, plantas, regalías, etcétera, que fueron causando un serio deterioro en los recursos del Estado. Ello queda muy en claro --como he recordado en muchas oportunidades-- en los antecedentes, en el mensaje y en la discusión de la reforma constitucional aprobada, en 1942, por la ley N° 7.747, que vino a poner remedio en la materia.

Deseo recordar, además, que por razones de orden político, en su oportunidad, el Congreso Pleno no sancionó dicha enmienda a la Carta (había un sistema similar al vigente, en virtud del cual debían reunirse ambas ramas del Parlamento 60 días después de aprobada la misma); y, cuando debió reiniciarse el trámite, se cayó en la cuenta de que la tardanza en la ratificación de la reforma había generado un cuantioso gasto para el erario, que ponía en riesgo las finanzas públicas.

Como puede apreciarse, la ley N° 7.747 consagró algo que mantuvo la Constitución de 1980: que todo lo relativo a beneficios remuneratorios para el personal --para decirlo de manera genérica-- del sector público, debe aprobarse por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Igual condición se impone a toda creación de cargo, modificación de planta o cualquier norma de esa naturaleza. Lo anterior también es aplicable a los municipios.

La modificación al artículo 110 de la Carta Política que se propone cambia el sistema respecto de los municipios, y establece la autarquía de los mismos para fijar y modificar plantas, suprimir cargos y alterar remuneraciones. Además, por efecto de una indicación al inciso segundo del referido precepto, que fue aceptada, se consigna como limitante que las condiciones o parámetros que servirán de base al ejercicio de estas facultades se fijarán por ley de rango orgánico constitucional, de iniciativa exclusiva del Primer Mandatario, para, de esa manera, asegurar cierto equilibrio.

Estoy en absoluto desacuerdo con la reforma que se pretende introducir en esa parte. Y reitero lo que hice presente al discutirse en general el proyecto, en el sentido de que esta iniciativa ni siquiera se ha analizado con las municipalidades ni con la Asociación que las agrupa; tampoco con los especialistas en Derecho Administrativo y menos con la Contraloría General de la República, para ver sus alcances y las consecuencias que pueda generar. Considero que ella significa una vuelta atrás en 50 años en el manejo de las finanzas públicas en Chile y constituye un verdadero salto al vacío.

En verdad, la autarquía municipal no requiere de esta reforma. A este respecto, deseo hacer presente que ayer la alcaldesa de la Municipalidad de Providencia, señora Carmen Grez, pronunció un discurso que los diarios titularon "De la autonomía municipal". Lo leí con especial atención pensando en que tal vez se refería a este tema, y la verdad es que ella aludió a otro asunto que al parecer no preocupa tanto y que dice relación a las múltiples trabas que tienen los municipios en su accionar. En efecto, se los sujeta a autorizaciones, controles, etcétera, de parte de los ministerios. En otras palabras, apuntó a la falta de independencia municipal desde el punto de vista que realmente

DISCUSIÓN SALA

interesa al país, cual es el ejercicio de la función municipal. Destacó que, al recurrir a las distintas Secretarías de Estado, dicha función aparece como disminuida. Pero, ciertamente, entender que la función o la autonomía municipal necesitan para su ejercicio de la aprobación de plantas, remuneraciones, etcétera, me parece que es algo que no va en el sentido correcto; aún más, estimo que escapa a las ideas matrices del proyecto.

En esa perspectiva, manifiesto mi desacuerdo con la norma que se propone.

Aquí también se ha planteado que la modificación implica una mayor flexibilidad. No es así. Significa mayor inflexibilidad municipal en otros aspectos, por ejemplo, en lo referente a cómo debe manejarse una entidad edilicia. Hoy, por primera vez, se consagra a nivel constitucional que la creación de unidades en un municipio requiere autorización conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Pero la verdad es que actualmente la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado establece que la creación de unidades y la forma como se maneja un servicio es propia de sus jefes, y no tiene más limitantes que las que provienen de la planta. Esto es, si hay un cargo de jefe de departamento, debería existir la unidad correspondiente, de manera tal que esa persona desempeñe el puesto de acuerdo con la jerarquía de su nombramiento y con la que reviste su cargo. Nada más.

Se ha dicho, además, que resulta necesaria tal flexibilidad, porque sería imposible el manejo sobre la base de la planta. Tampoco esto es verdad. Las entidades edilicias cuentan con un personal de planta el que, naturalmente, puede ser reducido; no tiene por qué ser numeroso y contemplar todos los cargos. Obviamente, ella puede ser pequeña. Por lo demás, eso es lo que dice el Estatuto de los Empleados Municipales: la planta debe estar constituida por las funciones propias y exactas del municipio. La externalización que hizo presente el señor Ministro hoy día está consignada en dicho Estatuto, al igual que en el Administrativo. Las funciones de planta son esenciales; las restantes no tienen por qué figurar en la planta del servicio, toda vez que ellas pueden ser desarrolladas por prestadores externos o por un personal que no figure en la misma. Sobre el particular, cabe considerar además que el personal a contrata es de libre remoción; no tiene más inamovilidad que el ejercicio o el año presupuestario.

Incluso, atendido el problema que se generó, en la Comisión se había presentado una indicación para establecer a nivel de norma constitucional una especie de inamovilidad de las personas que actualmente pertenecen a la planta. Eso resulta absolutamente imposible de comprender, porque esta materia no es propia de una disposición constitucional; pero se llega a eso debido a la natural preocupación que ha causado en los empleados este proyecto de modificación.

Debo recordar que el señor Presidente del Senado manifestó con mucha razón que, de aprobarse la norma en cuestión, deberán modificarse los números 2º y 4º del artículo 62. Pero hay que tener en cuenta que en esto no se ha considerado lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución, el cual

DISCUSIÓN SALA

reconoce que la ley orgánica tendrá que garantizar la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y deberá asegurar la igualdad de oportunidades de ingreso, como también la capacitación y el perfeccionamiento.

Finalmente, debo recordar que, en virtud de la ley orgánica constitucional respectiva, los empleados que prestan servicios al Estado tienen derecho a la inamovilidad en sus funciones y sólo pueden cesar en sus cargos por causas relativas a su desempeño, y no por motivos de decisión administrativa.

Por todas esas consideraciones, anuncio que votaré en contra del artículo 110, y, al mismo tiempo, llamo la atención del Senado acerca de la gravedad que encierra la reforma en discusión.

He dicho.

El señor HAMILTON.- Pido la palabra, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- Puede hacer uso de ella, Su Señoría.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, lamento estar en desacuerdo, en lo esencial, con lo planteado por la señora Senadora. No creo que mediante esta modificación constitucional se pretenda establecer la autarquía de las municipalidades, ni que se esté pensando en volver a cincuenta años atrás. Todo lo contrario, se trata de un avance en la descentralización, la regionalización y la autonomía de los municipios. En el fondo, más allá de los problemas puntuales que pueden discutirse y resolverse, lo que se procura a través de la reforma es que el Presidente de la República se desprenda de facultades privativas que hoy día le entrega la Carta Fundamental, para traspasárselas a las entidades edilicias, naturalmente en conformidad a una ley orgánica constitucional que él mismo propondrá, la cual deberá ser aprobada por ambas ramas del Congreso y en la que se considerarán muchas de las proposiciones que se han formulado durante la tramitación de la iniciativa.

En esto no hay modificación alguna que afecte a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ni tampoco a la estabilidad en el empleo de los funcionarios municipales que actualmente gozan de ella. Éste aspecto, como lo contempla la Carta Fundamental, será una de las normas que deberán consignarse en la ley orgánica constitucional referente a la materia. De manera que no tiene por qué suponerse anticipadamente que el Presidente de la República y el Congreso Nacional pretenden disminuir los derechos de que hoy día gozan los trabajadores del sistema municipal.

Repito: en el fondo, se trata de que el Gobierno se desprenda, en beneficio de las municipalidades, de atribuciones que actualmente la Constitución entrega, en forma exclusiva y excluyente, al Primer mandatario.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

DISCUSIÓN SALA

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, daré una opinión respecto del artículo 110 que está en debate.

Concuerdo con la Senadora señora Feliú en el sentido de que no puede usarse disposición alguna que rompa las normas del funcionamiento económico de la Administración que dan autoridad exclusiva al Presidente de la República, como su responsable, porque ello altera gravemente la economía del país. En esta Corporación he escuchado varias quejas sobre el aumento del gasto público y la anarquía del mismo.

Acá estamos creando una figura que debilita la autoridad del Primer Mandatario, como también su responsabilidad en materia económica y las atribuciones para ejercer esa responsabilidad. Han funcionado bien las disposiciones constitucionales en el aspecto económico, y eso ha sucedido porque el Presidente de la República posee iniciativa exclusiva en una serie de asuntos, y la visión global sólo la puede tener él en cada momento determinado.

Disponer que sólo por iniciativa exclusiva del Primer Mandatario se determinarán los límites conforme a los cuales la entidades edilicias ejercerán esta facultad, es muy distinto a que él se pronuncie sobre cada una de estas materias en particular; porque una vez fijadas las reglas de los límites, conforme a éstos, todas las municipalidades del país pueden fijar plantas, crear empleos y aumentar remuneraciones, y producir, en consecuencia, una verdadera anarquía.

Me parece que el inciso segundo del artículo 110 propuesto, además, establece peligrosamente atribuciones de carácter general, que no guardan relación con la actualidad económica en el momento en que se toman. No olvidemos que estamos hablando de gastos públicos y que el Presidente sabe en ese momento cuánto se puede gastar en determinada materia y a qué carencia nacional se aplicarán los recursos respectivos. Cosa muy distinta es que diga "parte de mis facultades podrán ser ejercidas por las municipalidades dentro de los límites que la ley les señale", aunque esa normativa sea de su propia iniciativa, pues eso es lo que dice el artículo.

En mi opinión, resulta insuficiente lo señalado en el artículo 110. Lo importante es que, cada vez que haya un mayor gasto público, exista la expresión de la voluntad de quien es responsable de conducir la economía del país.

Por esa razón, soy contrario a ese precepto, aún cuando pueda aparecer simpático y generando la verdadera independencia de las municipalidades, ya que después de esto vendrá la independencia económica del Poder Judicial y de todos los organismos del Estado.

Nos deslizamos por una pendiente verdaderamente peligrosa y, aunque le tengo mucha simpatía a la descentralización y he sido partidario de ella desde el comienzo, no debe llevarnos a desorganizar lo que ha sido tan importante para el progreso económico de Chile y para la mantención de la Ley de Presupuestos.

Por esta razón, manifiesto mi oposición al artículo 110 propuesto por las Comisiones unidas de Constitución y de Gobierno.

DISCUSIÓN SALA

He dicho.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- A continuación, está inscrito el Honorable señor Hormazábal, quien tiene la palabra.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, me llena de satisfacción escuchar una vez más al Gobierno defender la tesis de avanzar en la descentralización. A quienes representamos las regiones, nos parece estimulante que se reitere en lo que ha insistido el Presidente Frei, es decir, que haya una mayor capacidad de decisión en las regiones respecto a la inversión del dinero generado por todos los chilenos.

El Presidente de la República manifestó a los consejeros regionales, hace un tiempo, el deseo de que al término de su gestión la cifra de 22 por ciento del gasto público que hoy se invierte en regiones, pueda ascender a 40 por ciento, lo cual, en mi opinión, es una materia que debe ser saludada con entusiasmo y respaldada por todos los chilenos.

En esa misma línea, sería menester conocer y tener presente -- desgraciadamente, no está ahora en discusión en el Senado-- la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades, que es uno de los temas relevantes para apreciar en qué forma la legislación dictada en su momento ha cumplido o no su finalidad. Por unanimidad --si no me equivoco-- el Senado aprobó la idea de volver a dar a los municipios el carácter de autónomos como una norma constitucional, ya que durante el período dictatorial éstos pasaron a ser, simplemente, órganos adicionales de manejo del poder. Por unanimidad, insisto, se les otorgó el carácter de autónomos precisamente para reflejar el respeto que le merece al proceso democrático la toma de decisiones en el ámbito propiamente comunal. Pero esas autonomías se ubican dentro del concepto de unidad nacional que tiene un país. Entonces, a mí por lo menos, me merece serias dudas la propuesta que se nos hace, porque ¿cómo no voy a estar a favor de dar más atribuciones a los municipios, si entre los asuntos de que debe preocuparse un Senador de región está, por ejemplo, el verificar si el señor Ministro de Hacienda acepta que la Municipalidad de Vicuña adquiera vía leasing un camión recolector de basura. Normas de ese tipo son las que, a mi juicio, hacen daño al proceso de descentralización. Deben darse más atribuciones al gobierno comunal, porque ¿cómo no entender que es fundamental para la sanidad y la vida de los vecinos que su propio municipio pueda establecer normas y utilizar las existentes para satisfacer esa clase de necesidades? Sin embargo, todavía no modificamos las normas vigentes sobre la materia.

Me gustaría ver de qué manera podremos, con la ley que el Gobierno plantea al Congreso, entrar a resolver una serie de nudos gordianos que no facilitan el desempeño adecuado en los municipios. Pero, a mi juicio, aún carezco de información suficiente para resolver, por ejemplo, en el marco de las atribuciones actuales de estos organismos, de qué manera ejerce su autoridad el alcalde. Porque cuando uno ve y reconoce que hay alcaldes notables --de distintos partidos, por suerte--, se encuentra también con una

DISCUSIÓN SALA

crítica compartida por concejales que dicen no tener participación en el gobierno comunal. ¿Por qué? Porque la única experiencia histórica que quedó marcada fue la de las atribuciones de los alcaldes, pero no se contempló de modo similar de qué forma el concejo municipal debía participar también en la tarea de la administración comunal.

Hay una cuestión pendiente respecto a cómo se puede ejercer una adecuada fiscalización, pues la experiencia nos señala que hoy, con el carácter autónomo de los municipios, la Cámara de Diputados, por ejemplo, no puede ejercer la fiscalización. Entonces, pueden darse situaciones en las cuales un concejal, o el concejo comunal mismo, que tiene carácter de cuerpo colegiado, no cumpla adecuadamente la función de fiscalización. Sin embargo, mientras tanto estamos creando entes autónomos en el manejo de recursos del volumen que el señor Ministro nos recordara, los cuales no tienen control de ninguna naturaleza.

En consecuencia, hay aquí una cuestión previa, y no se trata de una muestra de desconfianza, sino del aprendizaje requerido por la democracia para saber qué funcionamiento han tenido las normas vigentes y qué correcciones merecen.

He encontrado situaciones, en algunas partes del país, en donde basta que se pongan de acuerdo el alcalde y los concejales, para que nadie, ni siquiera los vecinos, pueda tener una actitud crítica respecto a ellos --salvo en una nueva elección--, aunque exista el peor manejo en la administración comunal. Por lo tanto, estamos frente a una cuestión no resuelta: ¿De qué forma se ejerce el control? Ya no puede hacerlo el Gobierno, porque los municipios son autónomos; no lo puede hacer la Cámara de Diputados, por la misma circunstancia; no lo pueden hacer los concejos comunales, porque quedan con dificultades para ejercer su rol fiscalizador; no lo puede hacer la comunidad, porque los consejos económicos y sociales casi no cumplen ninguna función; no lo puede hacer la ciudadanía en su conjunto, porque la oportunidad de los plebiscitos comunales son casi nulos. ¿Cuándo se puede ejercer, entonces, el mecanismo de control? ¿Sólo una vez cada cuatro años? Existe la Contraloría General de la República, sin lugar a dudas, pero como el alcalde es el único que tiene carácter de funcionario público, hay materias de otro tipo que no pueden ser analizadas. Y hay asuntos relativos, por ejemplo, a los montos de las horas extraordinarias o a otros aspectos acerca de los cuales los alcaldes no pueden ser sumariados. A lo más, puede afectarlos el juicio de cuentas, con el trámite consiguiente.

Cuando hablamos de todas estas carencias --o, mejor dicho, sólo de la falta de información del Senador que habla--, se propone una idea que va en una línea bien intencionada, pues el Gobierno ha acogido la petición de los alcaldes. He conversado con alcaldes de la Región que represento y con la asociación de alcaldes, en donde don Jaime Ravinet juega un papel muy destacado. Pero ocurre que rige la misma norma, por lo que me surge una contradicción respecto de lo que escucho a algunos de mis Honorables colegas. Cuando algunos votamos a favor del Estatuto Docente, a favor del Estatuto de Salud Primaria, hubo señores Senadores que dijeron estar en contra porque

DISCUSIÓN SALA

eso significaba gravar la capacidad de administración de cada uno de los municipios. En la misma medida en que estábamos estableciendo normas de carácter general, impedíamos ejercer esa sabia facultad, al decir de algunos, de que fuera el municipio respectivo el que determinara sus plantas, fijara las remuneraciones, etcétera. Hoy escucho a algunos colegas criticar esa norma precisamente por lo contrario. Pero, para no confundirme, digo que no estoy en condiciones de dar hoy más facultades a los alcaldes cuando no tengo todavía una valoración adecuada respecto del funcionamiento de las normas vigentes aplicables a ellos.

Una distinguida colega hace referencia al artículo 38 de la Constitución, y le digo que no se preocupe, porque el Gobierno no infringe la Carta Fundamental; que no tenga cuidado, porque, desde el punto de vista jurídico, ésta sería una reforma constitucional que tiene el mismo nivel que la otra, pero aún así no está en el espíritu de la propuesta del Ejecutivo alterar los legítimos derechos de los trabajadores. Eso no lo ha planteado el Ejecutivo. Incluso más, estamos hablando de que existen otras normas vigentes que dan resguardo adecuado a este derecho que a nosotros, sí, nos interesa defender acertadamente, cual es el de los funcionarios municipales.

En consecuencia, quiero hacer presente que, al margen de la época en que ingresaron esos funcionarios, en la que no había concurso público, en que había persecución política y en que no podíamos todos los ciudadanos hacer uso de iguales derechos, se trata de chilenos que se han ganado su puesto de trabajo. Y les asiste el derecho a que su situación sea respetada por quien administre el municipio, lo que constituye un deber.

Ese personal, además, puede ser juzgado. Porque la ley vigente contempla para los alcaldes, por ejemplo, la obligación de calificarlo una vez al año. Y existen, también, las pautas de la lista de eliminación, si no cumple adecuadamente su labor. Entonces, si un jefe comunal estima que hay malos funcionarios, pues bien, éstos son calificados como corresponde y pueden ser eliminados a través del procedimiento establecido en la ley, con los debidos resguardos de la dignidad del personal municipal.

Pero, estimados colegas, no estoy dispuesto a aprobar la modificación del artículo 110, porque prefiero, mientras se mantienen las cuestiones que me he planteado, dejar pendiente para el futuro una norma de esa naturaleza.

El señor Ministro me pide una interrupción, la que le concedo, con la venia de la Mesa.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, la verdad, en el ánimo de contribuir a esclarecer las inquietudes del Senador señor Hormazábal, es que resulta difícil pronunciarse sobre esta materia si se pretende conocer toda la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que en este momento se halla sometida a la consideración de la Cámara de Diputados.

DISCUSIÓN SALA

Pero quisiera disipar una duda. Si se afirma --como lo hago, al igual que el señor Senador sostiene sus puntos de vista-- que el artículo 110 apunta en la dirección correcta, en el sentido de avanzar en el proceso de descentralización del país entregando a los municipios la facultad de crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permite y de que estas facultades se ejercerán dentro de los límites que determine ese mismo cuerpo legal, el Senado tiene la tranquilidad de que lo que hace en este momento es abrir una puerta para un proyecto de ley de rango orgánico constitucional que pasará por esta misma Corporación. O sea, el cierre del tema y su discusión correcta tendrán lugar a propósito de la discusión de la iniciativa de carácter orgánico constitucional que se estudie a partir del precepto en análisis. Porque éste no produce ningún efecto si una ley posterior de esa naturaleza no lo pone en aplicación, a la cual le corresponde fijar los límites de los requisitos, así como los órganos o unidades, y determinar la vigencia de la normativa, teórica, diría, contenida en el artículo 110.

No sé, señor Senador, si esta aclaración puede ser útil para los efectos de formar su criterio.

Muchas gracias.

- o -

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, en verdad, estamos ante una reforma constitucional de mucha importancia.

En el municipio se halla, sin duda alguna --como lo señalamos en la discusión general--, parte del destino de Chile. Cuando hablamos de descentralización, de regionalización y de un desarrollo armónico y equilibrado del país, pensamos, desde el punto de vista del rol del sector público, que la municipalidad está llamada a ejercer un papel insustituible en ese proceso.

A mi juicio, la reforma constitucional en análisis, en lo fundamental, apunta en la dirección correcta, y por eso manifestamos nuestra opinión favorable a ella cuando aprobamos la idea de legislar. Sin embargo, al analizar algunas de sus disposiciones, no estamos enteramente de acuerdo con todas, porque sus alcances nos presentan serias dudas.

Desde luego, considero que el artículo 110 propuesto, presentado en nombre de la descentralización, no tiene que ver con el sentido de ésta, o, al menos, el riesgo que abre mediante la fórmula planteada es demasiado grande como para pensar que estamos descentralizando.

La descentralización que esperamos de los municipios es aquella encaminada a dar atribuciones y recursos a la administración comunal, con el fin de que puedan desenvolverse correctamente en la gestión municipal, esto es, de que cuenten con fondos efectivos. El Presidente de la República, en el Mensaje a la Nación, señaló su esperanza de que, en el año 2000, el 42 por ciento del total de la inversión pública sea decidido y asignado en las instancias regionales y locales. De eso estamos hablando. Y compartimos tal inquietud, aun cuando advertimos que recién vamos en 22 por ciento y que después de transcurrido un tercio del período del actual Gobierno no hemos logrado

DISCUSIÓN SALA

avanzar demasiado. Y si el Primer Mandatario quiere dejar al país en el porcentaje anunciado --ojalá fuere así; estaremos dispuestos a apoyarlo--, ello debe realizarse a través de pasos mucho más sustantivos de los hasta ahora dados, porque de lo contrario tal objetivo no se alcanzará.

En cuanto a las atribuciones para resolver, muchas de ellas continúan centralizadas, lo cual debemos tratar de eliminar. Ésa es la verdadera descentralización. Lo que se nos propone, en cambio, apunta en otra dirección: generar un ámbito de discreción al interior de la municipalidad, lo cual, en mi opinión, no garantiza suficientemente su funcionamiento interno y la situación de quienes allí trabajan.

Por eso, me asisten inquietudes y reservas. Me pregunto: ¿cómo se va a organizar, en definitiva, el municipio? ¿Quién definirá la forma en que se regula esa situación? Hoy, esta materia se halla entregada en parte a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con lo cual estamos rebajando el quórum de exigencias para ello, toda vez que se deja a esa normativa la determinación al respecto.

Sin embargo, el inciso segundo del artículo 110 propuesto se halla redactado en los siguientes términos: "Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades.". Esta norma, de alguna manera, deja un margen muy amplio a través del cual tales atribuciones se pueden ejercer. Y, en verdad, no está generando seguridad o estabilidad para el funcionamiento interno de las municipalidades.

¿En qué se puede traducir lo anterior? Hay que ser muy claro al respecto. Es posible que se traduzca, en definitiva, en un grado de discrecionalidad demasiado elevado, lo que, tratándose del sector público en el ámbito municipal, no resulta recomendable. Se pueden presentar distintos tipos de problemas; desde luego, la forma como se generan las plantas.

Actualmente, cuando se producen pequeños espacios para que funcionen las municipalidades, nos hemos dado cuenta de que en ellas se han creado plantas paralelas sólo a través del expediente de recurrir a los honorarios, lo cual ha originado lo que señaló el Senador señor Hormazábal respecto de otra situación. Pero, en la práctica, hoy, algunos funcionarios --los de confianza del alcalde-- cuentan con un régimen económico determinado, y otros tienen una situación distinta. Y, por cierto, los primeros se hallan en una condición inmejorable, incomparablemente superior a la del resto de los funcionarios municipales. Ésta es la discrecionalidad a la que me refiero, y a ella le tengo temor.

Por eso no creo conveniente dejar abierta esa "válvula", como se propone, porque con ello creamos una situación extremadamente delicada desde el punto de vista del manejo de la gente. Y no estamos hablando de poca gente, sino de 35 mil funcionarios municipales, o algo más, que obviamente deben enfrentar cierta incertidumbre, dada la forma como se ha ido planteando esta discusión.

Adicionalmente, existe el problema de costos, del control del gasto, de determinar cómo finalmente se hace. Porque no basta con acotarlo

DISCUSIÓN SALA

dentro del presupuesto municipal, sino que existe la posibilidad de que un municipio, por la presión interna, genere tal descompensación en su presupuesto que, en definitiva, no logre cumplir los objetivos para los cuales se dieron los recursos, y permita así un funcionamiento desigual en el cumplimiento de las labores que le son propias.

Además, los planteamientos hechos por la Senadora señora Feliú son bastante elocuentes. El Honorable señor Díez ya los ha apoyado, y no quiero reiterarlos. Pero deseo hacerlos míos, por cuanto por esta vía estamos abriendo una puerta que ignoramos cómo se cerrará.

Participé en el debate del proyecto en la Comisión, e incluso formulé indicación para dejar a los municipios cierta flexibilidad en cuanto a lo que no constituye su gestión habitual, a lo que no es su funcionamiento ordinario, para lo cual existe la planta, sino en aspectos adicionales, extraordinarios, a fin de generar allí un espacio de desarrollo. Porque es posible que las municipalidades enfrenten realidades distintas, a las cuales deben responder, y para ello requieren de alguna flexibilidad.

Lo anterior no fue aceptado en la Comisión. Por el contrario, se llegó a la fórmula aquí propuesta, la cual, por lo que he señalado, estimo que no avanza en la línea de la descentralización, sino en la de la discrecionalidad en cuestiones delicadas, desde el punto de vista de los costos, lo que, a mi juicio, no puede aceptarse.

Por las consideraciones expuestas, anuncio desde ya mi rechazo a la disposición en comento, dados los términos en que se halla concebida, las incertidumbres que crea, la discrecionalidad con que se maneja y por no constituir un paso hacia la descentralización, que todos anhelamos.

He dicho.

DISCUSIÓN SALA

1.8. Discusión en Sala

Senado. Legislatura 333, Sesión 21. Fecha 18 de julio, 1996. Discusión particular. Queda pendiente.

- 0 -

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Señor Presidente, sobre el tema hemos tenido un debate --como bien lo señalaba el Senador señor Valdés-- basado más bien en principios y, tal vez, estamos prejuzgando lo que pueda significar posteriormente una iniciativa para reglamentar la reforma constitucional que aprobemos.

Indiscutiblemente, el artículo 110 contiene argumentos que crean dudas acerca de su conveniencia. Escuché el debate de ayer y, después de revisar las normas constitucionales, he llegado a la conclusión de que el proyecto no va en la vía incorrecta. ¿En qué sentido? Que si modificamos el número 2 del artículo 62 de la Constitución y dentro de las facultades exclusivas del Presidente de la República para crear cargos públicos, eliminamos a las municipalidades, y luego decimos que la materia ha de ser reglamentada en una ley orgánica para determinar sus límites y requisitos, es perfectamente factible compatibilizar ambos intereses, los cuales podrían estar en colusión; es decir, podrían armonizarse la necesidad de un ordenamiento más o menos orgánico en el sistema de plantas y remuneraciones del sector municipal y la protección al principio de la autonomía municipal.

Anoche hablé con algunos alcaldes; me llamaron, porque están preocupados por el debate que estaba teniendo lugar en el Senado. Al discutir el problema, llegamos a la conclusión de que en la ley orgánica se deberían disipar las dudas manifestadas en torno de cómo opera la aplicación del artículo 110 cuando sea aprobado, tomándose precauciones a fin de evitar los riesgos señalados. Incluso en dicha ley se puede buscar la manera de proteger los derechos de los funcionarios, quienes tienen dudas respecto de la disposición que entrega a las municipalidades la facultad de crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones. En la norma también se puede perfectamente proteger la carrera funcionaria municipal, los derechos previsionales, los derechos laborales y la forma en que se desarrolla la relación laboral entre el personal y la autoridad municipal.

En cuanto a la posibilidad de que una municipalidad se exceda en el monto destinado a remuneraciones, obligando al Fisco a suplementar el ítem correspondiente, tal materia puede regularse si en la ley orgánica se detallan con precisión los límites o porcentajes de los recursos municipales que se destinen para ese efecto.

Por lo tanto, con estas precauciones y sobre la base de esos elementos de juicio, estimo perfectamente compatible aprobar la reforma constitucional y, al mismo tiempo, en la ley orgánica respectiva, tomar todas las precauciones y resguardos necesarios que eviten los efectos

DISCUSIÓN SALA

negativos o perversos que deriven de la aplicación del artículo 110, el cual no puede aplicarse --así lo manifestó el señor Subsecretario de Desarrollo Regional, don Marcelo Shilling-- sino hasta después de que se modifique la ley orgánica respectiva. Tal artículo no es sino una declaración de principios, que consiste en decretar la autonomía municipal en esta materia. Sin embargo, una ley orgánica reglamentará cómo se ejerce la facultad o autonomía de las municipalidades. Indiscutiblemente, otorgar a las municipalidades esta facultad es una novedad y un avance dentro del Derecho Constitucional.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Gazmuri.

El señor GAZMURI.- Señor Presidente, el sentido fundamental de esta reforma es avanzar de manera real en el proceso de descentralización, de autonomía y de mayor democracia en el orden municipal. Por tanto, confirma la línea que se viene desarrollando en el país y que significa efectivamente un esfuerzo por una desconcentración sustantiva del Poder. Ello debería afirmar la autodeterminación de la sociedad y de los organismos descentralizados. Por esa razón, anuncio mi voto favorable al proyecto.

Se generó una inquietud en los trabajadores municipales, en el sentido de que las reformas al número 2º del artículo 62 de la Constitución y la incorporación de un artículo 110, afectarían la estabilidad laboral y la carrera funcionaria. Pero esta reforma no afecta esencialmente a los empleados municipales, en la medida en que tanto la estabilidad como la carrera están garantizadas en la ley orgánica respectiva, particularmente en los artículos 34 al 42, los cuales no se modifican en el proyecto en debate.

La señora FELIÚ.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

El señor GAZMURI.- Con la venia de la Mesa, con todo gusto.

La señora FELIÚ.- Hay estabilidad, pero ella se pierde justamente cuando se dispone la supresión del cargo. Ése es el tema.

El señor THAYER.- Señor Senador, ¿me permite una interrupción, con la venia de la Mesa?

El señor GAZMURI.- ¡Por supuesto!

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor THAYER.- Señor Presidente, lo que plantea el señor Senador --y lo ha explicado hace un momento el Honorable señor Andrés Zaldívar-- implica, en mi opinión, conducir el debate hacia un camino que pudiera ser muy útil. Si aprovechamos el tiempo entre la separación de la primera discusión, que estamos terminando, y la segunda, podríamos elaborar un texto para determinar cuáles serían las facultades o normas que fijaría la ley orgánica

DISCUSIÓN SALA

constitucional para los efectos de la reglamentación a que se refiere el artículo 110 que debatimos.

Si el Senado tiene claridad sobre cuáles van a ser las normas limitantes de la ley orgánica constitucional respecto de las facultades de la municipalidad, no habría ningún inconveniente --pienso yo-- en la aprobación de ese artículo. A mi juicio, una gran mayoría --y quizás la unanimidad de la Corporación-- está dispuesta a aprobar la norma, pero con esa garantía.

Despejemos la incógnita, y conozcamos el texto de las normas que se han de incluir en la ley orgánica constitucional. Conociéndolo y sobre la base de un acuerdo de caballeros suficientemente claro, en mi concepto, no habría dificultad para despachar la reforma. Pero la reforma constitucional debe aprobarse previamente, antes de conocer la ley orgánica que está en la Cámara de Diputados.

DISCUSIÓN SALA

1.9. Discusión en Sala

Senado. Legislatura 333, Sesión 30. Fecha 14 de agosto, 1996. Discusión particular. Queda pendiente.

- 0 -

El señor CANTUARIAS.- Deseo referirme brevemente a tres o cuatro elementos.

En primer término, se está discutiendo en particular el proyecto de reforma constitucional sobre administración comunal. Vale la pena recordar esto, porque tiene efectos sobre su tramitación. El inciso segundo del artículo 123 del Reglamento señala: "La discusión se hará por artículos sucesivos"; y hace una excepción en el caso de los códigos o de las iniciativas de considerable extensión, los cuales pueden debatirse de otra manera. Como no es éste el caso, el proyecto debe debatirse por artículos sucesivos.

Digo lo anterior, porque tengo la impresión de que estamos en una especie de "segunda vuelta" de la discusión general, en la cual se hace la semblanza del municipio que queremos. Todo ello es sumamente interesante; pero nos coloca en la perspectiva de hablar en términos generales, sin referirnos a los cuatro puntos que apenas contiene la iniciativa.

En consecuencia, mi primera recomendación es que nos dediquemos a discutir en particular el proyecto de reforma constitucional, y específicamente su número 1, el cual propone una nueva redacción para el número 2º del artículo 62 de la Constitución Política.

Su objetivo es reducir las materias sobre las cuales el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva, entre las que se encuentra la referente a los servicios públicos municipales. No estoy de acuerdo con ello, por los efectos que producirá la nueva redacción del artículo 110, sin considerar si se aprueba o no se aprueba el artículo transitorio propuesto. Por lo demás, la Senadora señora Feliú ha recordado que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado --que rige, por cierto, para los funcionarios municipales, además de su estatuto propio-- establece, en su artículo 45, normas sobre la carrera funcionaria, que naturalmente afectará la iniciativa.

Por lo tanto, estimo que en esta parte el proyecto es absolutamente inconveniente, aparte que sobre la materia, pese a haberse recabado la opinión de algunos sectores, no se escuchó la de muchas personas.

Por esas razones, señor Presidente, me permito sugerir que se someta a votación el texto del número 1 de la reforma constitucional, que proponen las Comisiones unidas, y posteriormente los demás numerales.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Otero.

DISCUSIÓN SALA

El señor OTERO.- En verdad, deberíamos tratar la primera modificación propuesta, que consiste en restar atribuciones al Presidente de la República, lo cual está íntimamente ligado con el artículo 110. Porque, ¿qué ocurriría si se aprueba el número 1 y se rechaza la modificación del artículo 110? Que nadie estaría facultado para solucionar el problema de las plantas municipales. O sea, quedaríamos en la peor de las situaciones, lo cual constituye un elemento muy importante que debe tenerse presente. De manera que en la Comisión de Constitución, primero, y en las Comisiones unidas, después, los dos artículos se debatieron siempre conjuntamente, porque ambos están relacionados, sin que pueda aprobarse o rechazarse uno sin el otro.

Por consiguiente, obviamente los dos preceptos deberían ponerse en discusión simultáneamente, pues, de otra forma, al tratarse el artículo 110 habría que volver sobre la misma materia. En efecto, si aprobamos la primera modificación, el Presidente de la República solamente podrá crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción del artículo 110. De tal modo que, si se rechazará el artículo 110 sin la excepción, aprobaríamos una norma que quedaría absolutamente en el aire, porque --reitero-- una está íntimamente ligada a la otra.

¿De qué se trata, señor Presidente? Cuando estudiamos el proyecto en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, el Presidente de la de Gobierno expuso la necesidad de flexibilizar la administración comunal. Y escuchamos a los distintos tratadistas y autoridades, pese a ser sólo una comisión revisora constitucional. El organismo especializado es el que debía oír a todas las personas y reunir los antecedentes. En todo caso, acogimos el planteamiento de la Comisión de Gobierno, que también estaba patrocinado por el Ejecutivo.

¿Qué ocurre en la realidad? Tenemos que ser muy francos en estos temas. Hoy día la legislación vigente sobre administración comunal permite atropellar en forma absoluta la carrera funcionaria, como lo manifestaron varios funcionarios municipales en mi oficina. Prueba de ello es que los empleados a contrata o a honorarios cumplen funciones de carácter permanente, sin tener los requisitos que para ello se requiere; prolongan su quehacer en el tiempo e, incluso, ganan más y tienen más atribuciones que los funcionarios de planta. De manera que, si se dice que aquí estamos garantizando la carrera funcionaria con el rechazo de la modificación, no arreglaríamos nada, ya que, según la legislación actual, se puede eliminar a cualquier empleado como ha ocurrido en la práctica.

Seamos claros y precisos: debemos modificar la ley orgánica constitucional, para establecer un sistema que impida abusos por parte del alcalde y para que la municipalidad sea bien administrada.

El segundo punto que debemos considerar es la clara diversidad de la realidad económica, social, cultural y poblacional de las comunas. No hay dos de ellas iguales. No podemos comparar las de Santiago, Las Condes o La Reina con las de Huechuraba, Lo Prado, Quilicura, Colina o

DISCUSIÓN SALA

Alhué. Son totalmente distintas. Sin embargo, el Senado adoptó respecto de las plantas reglas generales, considerando a las municipalidades en conjunto. Así, ponemos límites remuneracionales que para Santiago, por ejemplo, constituyen un excedente extraordinario; pero para una municipalidad pobre significan no cubrir el total de los sueldos del personal.

Seguir manteniendo una situación de inflexibilidad que no contemple las realidades de las comunas, implica ir contra el avance del tiempo.

Pero ése es una parte del problema de los funcionarios. No confundamos cosas distintas, porque no vamos a poder resolverlas. Una es la flexibilización de la administración comunal y la otra, las normas que deben existir para garantizar transparencia en la administración comunal; para asegurar a los funcionarios idóneos que no van a ser cambiados permanentemente; para testimoniar que tienen derecho a optar a nuevos cargos; para decirles que van a tener sistemas de calificaciones objetivas, etcétera. Son materias distintas.

¿De qué estamos hablando ahora? De una reforma constitucional que tiene por único objeto permitir la flexibilización. Pero, como lo dijimos muy claramente al analizar la materia, queremos una garantía de estabilidad --el señor Ministro del Interior lo acaba de conversar en la reunión de Comités-- para el personal de las municipalidades. ¿Dónde está el problema? Fundamentalmente en quién hace la planta, cuándo se aprueba y cómo. Obviamente si quien estructura la planta municipal lo realiza cuando recién se incorpora al municipio, concejo o alcaldía, no tendrá ni la experiencia ni los conocimientos necesarios para ello. ¿Quién tiene esos conocimientos y experiencia? El concejo que termina. Es lógico. Ese concejo o ese alcalde ha visto lo que ha ocurrido y tendrá que enfrentar un proceso eleccionario para continuar como autoridad municipal. ¿Y quiénes lo juzgarán? No lo haremos nosotros. Su propio electorado determinará si debe o no debe seguir en la municipalidad. Pero es indudable que ellos tienen la experiencia necesaria para efectuar estos cambios.

Para nosotros es inaceptable que tales cambios pudiera hacerlos un concejo recién elegido. ¿Dónde está la discusión? Ella radica en si han de hacerse al término del período de los concejales, o en el último año de él, para ponerlo en práctica en el período siguiente, con lo cual se solucionarían muchos problemas. Además, algunos proponen que en el período siguiente vuelva a aprobarse. Esto plantea una situación bastante difícil, porque si el concejo saliente aprobó algo, el nuevo querrá otra cosa totalmente distinta, y tendría un efecto bumerán para la argumentación que estoy entregando.

Ése es el problema. Ahora, no estamos proponiendo una solución para los funcionarios municipales actuales, sino en presencia de una reforma constitucional. Tengo el más profundo respeto por el personal de la administración comunal del país, y en la modificación de su ley orgánica me jugaré por defender todos sus derechos y cumplir sus legítimas aspiraciones. Pero no confundamos esto con lo que implica una norma constitucional.

DISCUSIÓN SALA

La norma constitucional no reglamenta para hoy; lo hace para el futuro de la República, para adelante. Es una norma programática. Y la pregunta que cabe formularse es: ¿posibilita o no posibilita esa norma un modernismo de la administración municipal? Si no lo posibilita, rechacémosla, porque no conviene al país. Si lo hace, démosle nuestra aprobación, porque le conviene a la República, no hoy, sino en su trayectoria y en su trascendencia futura.

No estoy dispuesto a aprobar una reforma constitucional sobre la base de solucionar un problema presente. Las constituciones no se hacen para hoy. Se hacen para el tiempo venidero. Y éste es el dilema que enfrentamos.

Por eso, insisto en que la discusión de la primera enmienda, recaída en el número 2º del inciso cuarto del artículo 62 de la Carta Fundamental, está íntimamente ligada a la del artículo 110. No podremos pronunciarnos sobre aquélla, sin tener una resolución acerca de la modificación de este último. Porque si se rechaza la enmienda del artículo 62 y se aprueba la del 110, la reforma no tiene razón de ser, sería contraproducente. Si, a la inversa, se aprueba la modificación del artículo 62 y se rechaza la del artículo 110, nos encontraremos en una situación tal que el país tendría que colocarnos "patente", pues indudablemente las disposiciones de la Constitución no pueden despacharse en esa forma.

- o -

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Está inscrito a continuación el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, me alegro de que finalmente hayamos podido entrar a debatir esta materia. Los antecedentes y planteamientos que todos hemos tenido sobre la misma ya los expusimos largamente, de manera que espero que el interés por intervenir en esta oportunidad no impida tomar una resolución en el día de hoy. Eso me parecería de mal gusto.

Sobre lo fundamental, considero que las disposiciones de los artículos 62 y 110 están, en efecto, íntimamente ligadas, por lo que deben ser analizadas en conjunto. La del artículo 110, específicamente, se plantea como una manera de introducir cierta flexibilidad --por tanto, una modernización-- en el funcionamiento del Estado a nivel municipal.

En realidad, el tema de la flexibilidad debe estar inserto dentro de uno aún mayor, que es el de la descentralización. Se trata de lograr que los municipios cumplan sus funciones de la mejor manera posible y en forma eficiente, y de que sus mayores atribuciones converjan al objetivo del gobierno local, que todos compartimos cada día más.

Sin embargo, la verdadera clave para llevar a cabo ese proceso se halla, en primer lugar, en el traspaso de mayores facultades, que siguen radicadas en el país a nivel central, como la equidad a que se refirió el Senador que me antecedió en el uso de la palabra, y otras que también podríamos mencionar. Eso está aún pendiente y demuestra que los municipios

DISCUSIÓN SALA

todavía no pueden adoptar, por su propia cuenta, decisiones en cuestiones esenciales para la vida local.

Pero no sólo es un problema de atribuciones; es también un problema de recursos. El propio Presidente de la República, en el mensaje con que acompañó este proyecto de reforma constitucional, señala que, para lograr el progreso que procura para las municipalidades, es necesario dotarlas de mayores recursos.

Expresa textualmente:

"Dentro de este gran propósito se inserta el anuncio que formulé ante el Honorable Congreso Nacional en mi Mensaje de mayo de 1994," --el primer Mensaje del actual Presidente-- "en el sentido de que para el año 2000, se prevé que el 42% del total de la inversión pública nacional sea decidido y asignado por las instancias descentralizadas regionales y locales."

Compartimos esta inquietud, pero, al mismo tiempo, advertimos que, acercándonos ya a la mitad del período del actual gobernante, tal objetivo está lejos de ser cumplido, pues ese porcentaje no pasa hoy de 22 por ciento. Luego, estamos a mucha distancia de la meta, y mientras no la logremos, no vamos a avanzar en la verdadera descentralización y en la capacitación de los municipios para alcanzar sus fines.

En segundo lugar, no sólo hay que dotar de mayores atribuciones y recursos a los municipios; también es necesario cambiar el sistema de remuneraciones que hoy los rige. Aquí hay dos problemas. Uno es el del nivel, que, como ya se ha dicho, es bajo e insuficiente, de manera que, si queremos mayor eficiencia y satisfacción del personal, hay que trabajar en ello; con un aditamento adicional, pues no se trata solamente de un problema de nivel, sino que también lo es de estímulos, para que efectivamente haya incentivos por rendimiento y ello, a su vez, sea una manera moderna de originar una respuesta mayor a la demanda ciudadana por los servicios requeridos de la municipalidad. Tampoco hemos podido constatar que eso esté caminando en la dirección correcta.

A lo anterior podemos agregar el tema de la flexibilidad. Si tenemos los otros dos elementos y le agregamos este último podemos hablar de una verdadera modernización. Sin embargo, esta flexibilidad debe estar, inevitablemente, acotada, pues no cabe la menor duda de que el bien que se busca a través de ella debe estar compatibilizado con el de la estabilidad de quienes trabajan al interior de los municipios. Y esto, señores Senadores, es lo que hemos tratado de discutir desde hace por lo menos un mes, y al respecto quiero poner las cosas sobre la mesa. Hemos buscado una fórmula que nos permita lograr compatibilizar esta flexibilidad que se busca, pero acotada, razonable, para que efectivamente se pueda avanzar hacia el objetivo propuesto sin pasar por encima de los funcionarios, de quienes trabajan desde hace años en estas entidades, puesto que legítimamente tienen derecho a saber en qué situación quedan de cara al futuro.

Hemos negociado y conversado, pero ha pasado el tiempo y lo señalado aquí, en el sentido de que se ha avanzado en lograr

DISCUSIÓN SALA

acuerdos, lamentablemente no ha sido en plenitud ni en todos los objetivos que hubiésemos querido. Así, el propio Ministro y varios señores Senadores no han dado su conformidad a uno de los puntos que considerábamos importante para lograr llegar a acuerdo en otros, cual era, por ejemplo, el hecho de que la decisión del concejo municipal, adoptada por los dos tercios de sus miembros, durante una vez en su período, siguiendo el plan de desarrollo comunal, fuese ratificada por un nuevo concejo, a su vez, por los dos tercios. ¿Por qué buscábamos iniciativas de esa naturaleza? Porque cuando tenemos inquietud respecto de una materia como ésta, también la tenemos respecto del abuso que se pueda cometer en algún municipio, sobre todo si se considera la capacidad de poder y la forma de organizar su propia planta de una manera autónoma y discrecional. Esto último, porque nos conocemos y sabemos a lo que me refiero. Se trata de cuestiones que ni siquiera tienen que ver con el color partidista, ya que la falta de criterio, desgraciadamente, no es patrimonio de una colectividad en este país, sino que, a mi juicio, la podemos compartir en mayor o menor grado, y eso genera una situación de incertidumbre a la cual no podemos dar espacio simultáneamente con dotar de flexibilidad.

En consecuencia, somos partidarios de avanzar en la flexibilidad en la medida que esté ligada con formas razonables de estabilidad, para lograr y conjugar todos los objetivos de la modernización que requieren, además, de los otros aspectos a los cuales me referí.

Hemos avanzado e intentado llegar a acuerdos, pero no lo hemos logrado y, por tal razón, creo que las cosas no están maduras como para dar el paso con el cual deseamos contribuir a dotar de una mayor flexibilidad que la actual a los municipios. Y no habiéndose logrado ese acuerdo, a pesar de la voluntad de los distintos sectores, lamentablemente no nos queda otra opción que rechazar el proyecto de reforma constitucional en sus artículos 62 y 110, porque están conexos, dado que, a nuestro juicio, no satisface la necesidad de dar la estabilidad requerida a los funcionarios.

Este es un tema de mucha importancia y lo quiero plantear con la mayor altura. Y, ojalá, en el futuro lo podamos abordar con la prudencia y serenidad deseadas, pero ahora, a pesar de haberlo intentado, no hemos logrado tener éxito en esos objetivos y, por lo tanto, las garantías dadas --las cuales reflejan un buen ánimo de la autoridad-- nos resultan insuficientes para conjugar los objetivos mencionados.

Esperamos, no obstante ello, que la autoridad continúe avanzando en otros objetivos, tales como la descentralización de las atribuciones, la descentralización de los recursos y la mejoría de las remuneraciones, tanto en el nivel de ellos como en los sistemas que permitan entregarlos, generando incentivos para lograr la eficiencia que todos anhelamos.

Por ello, en cuanto a flexibilidad, mientras no se garantice la estabilidad funcionaria, seguiremos oponiéndonos como una manera de dar tranquilidad a quienes trabajan en ese ámbito.

He dicho.

DISCUSIÓN SALA

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Senador señor Ruiz.

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, repetiré parte del debate sostenido cuando se discutió este tema en la sesión anterior.

En primer lugar, deseo dejar plena constancia de que en esa oportunidad se planteó una fórmula de solución que me pareció la más razonable, cual era buscar los mecanismos jurídicos para que el debate de esta reforma constitucional no se realice sin que previamente se llegue a un acuerdo específico y concreto respecto de los artículos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades relativos a las condiciones en que quedará el personal municipal.

Desgraciadamente, por distintas razones, nos hemos visto forzados a discutir ahora este tema. Aun cuando no hay acuerdo concreto, han circulado algunos documentos donde el Gobierno expresa su voluntad de establecer, entre otras bases, una garantía para los funcionarios públicos que actualmente trabajan en los municipios.

Si se analiza el significado de esta reforma en términos concretos, evidentemente aparecen contradicciones y algunas dudas. Por un lado, lo que plantea la iniciativa, especialmente el número 2º del artículo 62, es que la atribución del Presidente de la República para enviar un proyecto de ley al Congreso Nacional a fin de crear o suprimir plantas, en este caso municipales, se traspasará a las municipalidades. Como complemento, en el artículo 110 --estrechamente ligado con el 62-- se señala que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, a iniciativa de Presidente de la República, establecerá los límites y las formas en que se hará efectiva esta facultad. No se modifica el artículo 38 de la Constitución, referente a la estabilidad de los funcionarios municipales en sus puestos de trabajo. Tampoco se altera la estabilidad de los puestos de trabajo consagrada en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, ni la ley Nº 18.883, Estatuto Administrativo Municipal. Podría entenderse que, de modificarse alguno de estos cuerpos legales, no habría problema con el tema de la estabilidad. Pero existen dudas razonables de que efectivamente puedan suprimirse cargos y que, por lo tanto, quienes los ocupan desaparezcan del sistema. ¿Cómo se compatibilizan las normas vigentes con esta reforma constitucional. Hay una duda razonable que amerita la existencia de un acuerdo.

Además, deseo referirme a algunos planteamientos. Las cosas, como dicen varios de los señores Senadores que me han antecedido en el uso de la palabra, hay que decir las con mucha claridad. Veo una preocupación importante por la estabilidad en los puestos de trabajo de los funcionarios municipales. Yo, al igual que ellos, me preocupo por la estabilidad, pero no solamente por la de los funcionarios municipales, sino también por los puestos laborales de todos los trabajadores chilenos. ¡Qué importante habría sido que en la discusión de otras leyes laborales los mismos señores Senadores que ahora muestran tanta preocupación por la estabilidad de los puestos de trabajo de los funcionarios municipales --presentes hoy en las tribunas--

DISCUSIÓN SALA

también la hubieran tenido por la de los trabajadores comunes y corrientes, quienes son vilmente explotados por muchos empresarios de este país!

Me habría gustado que la inquietud que se manifiesta hoy por los actuales funcionarios municipales --muy legítima-- también la hubieran hecho presente respecto de otros que en épocas anteriores fueron despedidos en forma arbitraria y abusivamente lanzados a la calle sin derecho a nada. Sin embargo, en esa oportunidad, personas que sí tenían mucha tribuna en la época, no dijeron nada. Entonces, me preocupa que se esté haciendo un aprovechamiento político de un tema importante.

Entiendo que quienes estuvieron ligados a ese tipo de conductas se hallen hoy muy preocupados de que algunos alcaldes o concejos municipales puedan abusar con los trabajadores. Y, si no tomamos los resguardos del caso, vamos a estar expuestos a excesos. Por eso mismo, creo que no podemos aprobar esta reforma constitucional mientras no tengamos claro en qué forma se van a redactar tanto la ley orgánica constitucional respectiva como el estatuto administrativo de los funcionarios municipales, para ver cómo se preservan debidamente los derechos de los trabajadores.

También quiero decir con mucha claridad --sobre el particular tengo una opinión muy precisa-- que debemos avanzar en el proceso de descentralización. No obstante que el proyecto está bien inspirado, lamentablemente la iniciativa no nació del Ejecutivo, sino que fue enviada por éste por ser el único que tiene atribuciones para ello. Como se señaló muy bien aquí, tuvo su origen en las asociaciones de municipalidades, que evidentemente quieren tener esta atribución en sus manos. Ni siquiera los Parlamentarios contamos con atribuciones para iniciar un proyecto de ley sobre la materia. Por lo tanto, es obvio que debía ser de iniciativa del Gobierno.

Por eso, aplaudo al Ejecutivo por la voluntad que ha tenido para enviar este proyecto y abrir un debate sobre el tema, y también por la garantía que da, en cuanto a que se van a tomar los resguardos del caso en las leyes que puedan implementar esta decisión.

Sin embargo, también debo reconocer el derecho y la preocupación de los trabajadores por que hoy se dicte esta reforma constitucional. Porque, mañana, una mayoría sobre la cual no tengamos control, podría aprobar, en las leyes orgánicas que habrá que discutir, normas que pusieran en riesgo la estabilidad en sus puestos de trabajo de los actuales empleados municipales y de los que vengan después.

Por lo tanto, quiero plantear con mucha claridad que, a mi juicio, es importante postergar la aprobación de este proyecto mientras no se logre un acuerdo concreto sobre aquellas materias relacionadas con las leyes orgánicas constitucionales que aprobemos o modifiquemos, a fin de implementar esta reforma de la Carta. Si ello ocurre, estoy abierto a apoyar una reforma de este tipo, porque estimo que va en el sentido correcto. Sin embargo, mientras no se den esas garantías, no estoy dispuesto a aprobar una enmienda como ésta.

- o -

DISCUSIÓN SALA

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor ZALDÍVAR (don Adolfo).- Señor Presidente, es muy comprensible y lógica la preocupación de cualquier trabajador por la estabilidad en su empleo. Y hay ejemplos que indican que sus aprensiones tienen bastante base y sentido. Pero, en el caso que nos ocupa, pienso que los funcionarios municipales, si bien están inquietos --no me cabe duda de que es así--, deberían mirar esta reforma con menos temor y, quizás --por qué no decirlo, también--, con la esperanza de que su propia situación funcionaria sea mañana mejor.

- o -

Entonces, el contrasentido es doble. ¿Cómo resolverlo? Ello se puede conseguir, de verdad y en serio, por el camino de avanzar en lo que propone el señor Ministro del Interior, el gobierno. Es necesario modificar el artículo 62, N° 2º, de la Carta, para que, con la excepción que queda establecida, del artículo 110, las municipalidades cuenten con una autonomía que les permita materializar una buena administración.

Los municipios no podrán actuar de cualquier manera, sin embargo. Será preciso que procedan conforme a cuatro o cinco principios rectores que han sido planteados con toda claridad, habiéndose comprometido el señor Ministro del Interior y el Gobierno a que quedarán plenamente establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. No podrán éstas hacer lo que quieran: las designaciones deberán ser efectuadas con acuerdo del concejo; los gastos tendrán que ceñirse a lo dispuesto por el cuerpo legal citado; los decretos deberán pasar por la Contraloría, a diferencia de lo que sucede hoy, y mediarán responsabilidades pecuniarias en caso de incumplimiento. Las municipalidades deberán someterse, en definitiva, a normas que quedarán incluidas en su Ley Orgánica Constitucional. Y existe un compromiso al respecto.

No obstante, lo anterior no se puede concretar sin la reforma previa de la Constitución. Y, en este mismo momento, nos encontramos con que la Cámara de Diputados, por unanimidad, ha aprobado en general el proyecto de ley de reforma orgánica de las municipalidades, que hoy está siendo aprobado en particular en Comisiones, también por unanimidad.

¡Pero no se puede avanzar! Porque no es posible introducir estas disposiciones si no se reforma la Constitución, a fin de hacerla plenamente coherente. Y, para facilitararlo, el titular del Interior, es decir, el Jefe del Gabinete, ha asumido un compromiso ante el Senado y la opinión pública.

¿Qué dice sobre el tema el documento titulado "Bases para una flexibilidad regulada", que nos entregó el señor Ministro? Tres cosas fundamentales. En cuanto a la estructura orgánica y del personal, expresa:

Primero, "Que la atribución del municipio de modificar la estructura orgánica como asimismo la estructura de personal, pueda ser ejercida sólo por una vez en el período alcaldicio y en función del plan de desarrollo comunal. En suma, se trata que la reestructuración orgánica y/o

DISCUSIÓN SALA

funcional sea el medio necesario para el cumplimiento de los objetivos contenidos en el plan."

Segundo, "Que la creación o supresión de cargos municipales, como asimismo las modificaciones a la estructura orgánica del municipio, sean materias de iniciativa del alcalde pero que requerirán el acuerdo de los dos tercios del concejo."

Y, tercero, "Que la creación y supresión de cargos municipales sea una materia sujeta a fiscalización ex post de la Contraloría General de la República."

Esto es lo planteado por el señor Ministro del Interior. No sé si es insuficiente.

Quisiera preguntar al señor Ministro formalmente, aquí, en el Senado, sobre la base del compromiso a que he hecho referencia, si tales aspectos serán incluidos en el proyecto de modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para que los trabajadores del sector queden tranquilos en el sentido de que se actúa con toda seriedad.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Con su venia, señor Presidente, ¿puedo hacerme cargo de la pregunta?

El señor DÍEZ (Presidente).- Su Señoría puede contestar después de que termine el Senador señor Adolfo Zaldívar.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Muy bien.

El señor ZALDÍVAR (don Adolfo).- Señor Presidente, creo que el temor de la parte laboral puede ser justificado, pero en el tema en estudio existe un interés nacional. Aquí se trata de un interés, no del Gobierno, sino del país. Se desea, realmente, que la institución que nos ocupa, que es fundamental para que la gente participe y constituye el primer entorno de un ciudadano, pueda funcionar debidamente.

Se han tomado todos los resguardos en relación con la Ley Orgánica Constitucional y los principios que debe contener, para que no tenga lugar arbitrariedad alguna. Pero, como en todo cambio, se avanzará corriendo riesgos. Si bien también los hay ahora, en la situación actual, me parece que ésta no puede continuar.

Por eso, declaro ser partidario de la fórmula que ha propuesto el Gobierno. Tengo plena confianza en sus autoridades, y en especial en el señor Ministro del Interior.

Gracias, señor Presidente.

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, con su venia, quisiera reiterar ante los señores Senadores, muy formal y solemnemente, el compromiso del Gobierno en cuanto a proponer una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que, conforme a la facultad que otorga el artículo 110 --en el evento de aprobarse--, contemple todos los resguardos en materia de flexibilización orgánica y funcional del municipio, contenidos en el documento a que se refirió el Honorable señor Adolfo Zaldívar.

- o -

DISCUSIÓN SALA

El señor DÍEZ (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ruiz.

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, sólo quiero clarificar que en el mensaje enviado por el Presidente de la República al Congreso --sobre el cual se hizo alusión-- no se incluía la enmienda del artículo 62, en su número 2º, de la Constitución Política, sino que se iniciaba con la modificación del artículo 107 de la Carta, que sí entregaba una serie de nuevas atribuciones al consejo económico y social comunal.

Por lo tanto, la sustitución del número 2º del artículo 62 fue producto del debate en la propia Comisión de Gobierno del Senado. No de iniciativa del Ejecutivo, aun cuando consulté al señor Ministro, quien me respondió que la habían compartido.

Pero, reitero, esto no figuraba en el mensaje. Por ello, creo que cada día es más necesario buscar un acuerdo. Porque hay muchas materias que se han tratado en forma muy rápida. No hemos contado con la posibilidad de profundizarlas, en circunstancias de que ellas revisten gran importancia.

DISCUSIÓN SALA

1.10. Discusión en Sala

Senado. Legislatura 335, Sesión 02. Fecha 04 de junio, 1997. Discusión particular. Queda pendiente.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓN COMUNAL

El señor ROMERO (Presidente).- Proyecto de reforma constitucional, iniciado en mensaje, sobre administración comunal, con segundos informes de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, con urgencia calificada de "Suma".

- 0 -

Se transcribe a continuación todo el debate producido al nuevo artículo 110 de la Constitución, fuertemente vinculado a la modificación al artículo 62. Este debate se desarrolló entre las sesiones 02 y 03 de la legislatura 335.

El señor ROMERO (Presidente).- Continúa la sesión.

Tiene la palabra el señor Secretario.

El señor LAGOS (Secretario).- Está pendiente la proposición de las Comisiones unidas, aprobada por mayoría de votos, respecto del N° 4 del artículo único, consistente en incorporar el siguiente artículo 110, nuevo, a la Constitución Política de la República:

"Artículo 110.- Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.

"Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades."

El señor ROMERO (Presidente).- En discusión.

Tiene la palabra el señor Ministro del Interior.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, en realidad, ha transcurrido bastante tiempo desde que comenzó el debate de esta iniciativa de reforma constitucional, por lo cual considero conveniente recordar algunos conceptos que tuve oportunidad de expresar en el curso del mismo, y atendido el hecho de que el Senado dejó pendiente un pronunciamiento respecto del nuevo artículo 110 que se propone incorporar a la Carta.

Era importante precisar los términos en que se iban a enmarcar las nuevas atribuciones municipales, al consagrarse en la ley orgánica respectiva los principios reguladores de la referida enmienda constitucional. Al respecto, deseo reiterar ante esta Corporación los resguardos

DISCUSIÓN SALA

legales con que el Ejecutivo se comprometió a enviar la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, tendiente a desarrollar el referido artículo 110 de la Carta.

En primer lugar, que ninguna municipalidad pueda exceder su gasto en remuneraciones más allá de cierto rango, que actualmente está fijado en 35 por ciento de sus ingresos propios, y que para el futuro propusimos diferenciarlo según la fortaleza financiera de los municipios.

Una segunda exigencia es que la creación o supresión de cargos municipales sea materia de iniciativa del alcalde, pero con acuerdo del concejo.

Tercero, que frente al eventual incumplimiento de los límites en el gasto, tanto el alcalde como los concejales puedan ser objeto de penas pecuniarias solidarias.

En cuarto término, que la creación de cargos municipales sea un asunto condicionado a la toma de razón por la Contraloría General de la República, innovándose en lo que constituye la norma de control existente respecto de los actos municipales relativos a personal, que es el mero registro.

En quinto lugar, que las municipalidades puedan externalizar servicios y subcontratar con terceros la provisión de los mismos en todos aquellos casos en que las leyes lo permitan, significando consecuentemente la supresión de los cargos municipales que atiendan dichos servicios, externalización que debiera fundarse en estudios técnicos y económicos que avalen tal decisión.

Por último, que se establezcan resguardos en la ley orgánica para la supresión de empleos municipales, por ser la implicancia más sensible a esta atribución global que se reconoce a los municipios en materia de estructura de personal.

Sabedores de que la normativa en estudio, importantísima en el proceso de descentralización del país -se trata, nada menos, que de entregar a los municipios el manejo de sus recursos humanos, específicamente, su personal, organización, creación y supresión de cargos y fijación de remuneraciones-, provocaba una justificada inquietud en los servidores municipales, sin desmedro alguno de las facultades que sobre la materia tiene el Senado para pronunciarse respecto de la reforma constitucional propuesta, llevamos adelante una negociación con la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, que culminó en lo que se ha denominado Acuerdo para la Modernización Municipal, que me preocupé de hacer llegar a cada uno de los señores Senadores.

Deseo señalar que, en esta materia, el Ejecutivo ha ratificado el compromiso adoptado con el Senado en cuanto al contenido de la legislación que dé vida al artículo 110 de la Carta en materia de empleos municipales. Las ideas básicas que regulan las nuevas facultades de los municipios están expuestas en el punto 3 del referido acuerdo, a saber: la existencia de un plan de desarrollo comunal; la vigencia de una política de

DISCUSIÓN SALA

recursos humanos en el contexto del plan de desarrollo comunal; una consulta reglada y formal al estamento funcionario organizado; la aprobación del concejo por los dos tercios de sus miembros; un sistema de prelación para la decisión concreta del personal comprendido en el plan de modernización de planta, pudiendo considerarse, entre otros, criterios de calificación, perfeccionamiento y antigüedad. Es decir, al compromiso respecto de los límites de la responsabilidad municipal hemos agregado normativas específicas en relación con el plan de desarrollo comunal, políticas de recursos humanos, consulta al estamento funcionario organizado y la aprobación del concejo por los dos tercios de sus miembros.

Como puede apreciarse, las nuevas facultades municipales, que sólo podrán ser ejercidas a partir de la vigencia de la ley regulatoria, estarán debidamente encuadradas en el proyecto que debe presentar el Ejecutivo para que tenga validez legal la reforma del artículo 110 de la Constitución.

Por otra parte, y si bien puede no interesar a Sus Señorías, deseo manifestar que el Gobierno también se ha comprometido a ingresar a tramitación legal modificaciones al Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales en lo que dice relación a materias ya acordadas entre la Asociación Chilena de Municipalidades, la ASEMUCH y el Ministerio del Interior.

Por último, y como parte de este acuerdo para la modernización del sector municipal, deseo señalar algo muy importante: en el acuerdo Gobierno-Asociación Chilena de Municipalidades y Confederación Nacional de Empleados Municipales de Chile, hemos considerado beneficios transitorios y permanentes, los cuales, en síntesis, permiten que los funcionarios municipales puedan entrar en este sistema de mayor flexibilidad que se entrega directamente a los municipios, en un nivel de remuneraciones y beneficios superiores a los que tienen hoy día.

Por eso, quiero manifestar a los señores Senadores, primero, que reitero el compromiso adoptado por el Ejecutivo cuando, a propósito del artículo 110, se trató el tema en las sesiones celebradas para ello en su oportunidad; y segundo, que esto se halla contenido en el "Acuerdo para la Modernización Municipal" estructurado por nosotros con la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile. Además, cabe señalar que se han resuelto las inquietudes existentes sobre la materia, tanto en la referida Asociación como en los empleados municipales, y que el Gobierno ha aportado lo necesario para que el piso conforme al cual dichos funcionarios ingresen al nuevo Estatuto contenga un nivel de beneficios mayor al que actualmente tienen en materia de remuneraciones.

Deseo recordar a Sus Señorías que estamos tratando -reitero- el proyecto más importante que haya conocido el Parlamento en lo relativo a la descentralización del país. Se habla mucho de esto; pero ahora nos encontramos en presencia de una iniciativa que es la más relevante, la más contundente e histórica -yo diría-, porque el centralismo es un tema de la

DISCUSIÓN SALA

historia. Antes, el Presidente de la República tenía que manejar todo el sistema de empleo, de remuneraciones, de supresiones de cargos y creación de los mismos. Sin embargo, hoy día ello se entrega autónomamente a la dirección de los municipios.

Señores Senadores, díganme si esto no es descentralización; si no es descentralización la enmienda al artículo 107 de la Constitución, que faculta a las entidades edilicias para hacerse cargo de facultades que actualmente corresponden al Gobierno central y a los servicios centralizados; y si no es descentralización permitir que cada municipalidad flexibilice su organización a partir de la reforma del referido artículo 107.

En consecuencia, señor Presidente, destaco la importancia que tiene, en el proceso de descentralización, de autonomía de los municipios, de modernización del trabajo de los funcionarios municipales y de mejores perspectivas para éstos, la enmienda que estamos planteando, no sólo respecto del artículo 110, sino de modo general en la reforma constitucional que debería ser votada hoy día.

Muchas gracias.

El señor ROMERO (Presidente).- Ofrezco la palabra al Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, quiero formular una pregunta al señor Ministro en relación con la reforma propuesta, particularmente la vinculada al artículo 110. Me gustaría saber con bastante precisión lo que ella implica, porque dicho precepto abre una posibilidad para llevar adelante los cambios a los cuales él se refirió. En la reforma constitucional no aparece la modalidad específica a la que ella apuntaría. Y deseo saber con claridad cuáles son los compromisos adoptados -si los hay-, o si no, cuál es la voluntad del Ejecutivo en orden a definir en qué condiciones se llevaría adelante este planteamiento.

Entiendo que el acuerdo logrado, en cuya virtud se llevó adelante la propuesta que ahora estamos analizando -siempre referida al artículo 110-, tiene que ver también con la situación económica de los funcionarios municipales. Me gustaría conocer los términos de aquél, su factibilidad, los plazos en que se aplicará; en fin, los detalles correspondientes, para entender debidamente en qué marco está operando el acuerdo y saber cuál es la naturaleza de los compromisos y cuándo ellos se cumplirán.

Además, quiero informarme sobre el efecto que puede producir la votación del Congreso con respecto a la implementación de los acuerdos económicos; vale decir, si existe alguna correlación en este sentido. En lo concreto, si se rechaza la reforma, ¿ello implicaría que no habrá acuerdos económicos en cuanto a los beneficios que se han convenido con los funcionarios municipales?

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, la intervención del Honorable señor Larraín me obliga a reiterar algo que acabo de leer. Excúsenme, pero quiero dar una respuesta completa a Su Señoría.

El número 3 del acuerdo -hice llegar su texto a cada uno de los señores Senadores- consigna lo que a continuación se indica:

DISCUSIÓN SALA

"Las ideas básicas que regularán las nuevas facultades municipales considerarán los siguientes criterios:

"-existencia de un plan de desarrollo comunal.

"-vigencia de una política de recursos humanos en el contexto del plan de desarrollo comunal.

"-consulta reglada y formal al estamento funcionario organizado.

"-aprobación del consejo por los dos tercios.

"-sistema de prelación para la decisión concreta del personal comprendido en el plan de modernización de planta, pudiendo considerarse, entre otros, criterios de calificación, perfeccionamiento y antigüedad."

Más adelante agrega:

"La consulta al estamento funcionario constituirá un procedimiento formal, en el cual la asociación o asociaciones de funcionarios del municipio conocerán el proyecto de modernización de planta, debatirán sus contenidos y alcances, y emitirán una opinión fundada al concejo sobre dicho proyecto en un plazo razonable. La opinión del estamento funcionario constituirá un antecedente necesario para la validez del acuerdo del concejo, salvo mora del propio estamento. La autoridad municipal deberá facilitar la información técnica necesaria para evacuar esta consulta. Las municipalidades deberán reglamentar el procedimiento de consulta que se desarrollará al interior del municipio."

¿Y qué hemos agregado? La responsabilidad municipal a que me referí en el debate anterior y que he reiterado ahora, esto es, establecer un límite legal en el gasto en remuneraciones, que hoy corresponde al 35 por ciento de los ingresos municipales. Pero, sin perjuicio de ello, debemos estudiar un criterio diferenciado según la fortaleza financiera de los municipios.

También se contempla la responsabilidad solidaria del alcalde y los concejales por transgresión al límite legal en el gasto, y el trámite de registro, por parte de la Contraloría General de la República, de los decretos de modernización de planta.

Todas estas nuevas facultades municipales sólo pueden ser ejercidas por una vez en el período alcaldicio, a partir de la vigencia de la ley regulatoria.

En cuanto a la última pregunta formulada por el Senador señor Larraín, debo decir que éste es un acuerdo integral y vinculante; o sea, en la medida en que llevemos adelante el orden integral de modernización municipal, deberán cumplirse todos los términos del acuerdo.

A propósito de la consulta de Su Señoría, estoy en condiciones de ilustrar al Senado -creo que esto es importante- en qué consiste el acuerdo de beneficios para el personal municipal en relación con el incremento de remuneraciones que se contempla en el acuerdo complementario que hemos suscrito en esta materia. Al respecto, se convino en la siguiente fórmula:

DISCUSIÓN SALA

"-Incremento de \$ 19.000 (diecinueve mil pesos) para los funcionarios comprendidos entre los grados 20º y 12º (ambos inclusive); de \$ 11.500 (once mil quinientos pesos) para los comprendidos entre los grados 11º y 6º(ambos inclusive); y de \$ 10.000 (diez mil pesos) para los funcionarios entre los grados 5º y 3º (ambos inclusive) de las plantas municipales.

"Esta asignación será incompatible con cualquier otra que se establezca en el proyecto de modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en actual trámite en el Congreso Nacional."

Hago presente que este aumento se financiará con el Presupuesto de la Nación, es decir, es un aporte del Gobierno. Se trata de 7 mil 500 millones de pesos en el primer año, y de 6 mil 200 millones de pesos en el segundo.

Finalmente, el acuerdo dice:

"Las Municipalidades financiarán, por una sola vez, el otorgamiento para cada funcionario municipal de un "Bono de Estímulo a la Modernización", imponible y tributable, por una suma de \$ 20.000 (veinte mil pesos) líquidos."

Señores Senadores, ciertamente, este acuerdo complementario nada tiene que ver con la modificación del artículo 110 que trata la Cámara Alta, sino que está vinculado con el acuerdo que el Ejecutivo, la Asociación de Municipalidades y la ASEMUCH han convenido en lo que se ha llamado "la modernización municipal".

Con ello, espero haber resuelto las dudas de Su Señoría.

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

El señor ROMERO (Presidente).- Puede hacer uso de la palabra, señor Senador.

El señor THAYER.- Solamente deseo formular una pregunta. El señor Ministro dio lectura a un documento de mucho interés, y dijo que fue distribuido a todos los señores Senadores. Por mi parte, no lo he recibido, como tampoco el Senador señor Alessandri ni la Mesa. ¿Es posible contar con ese documento, que reviste importancia?

El señor HAMILTON.- No existe ningún problema para ello.

El señor ROMERO (Presidente).- La Mesa lo acaba de conseguir, así que se dará una copia al Honorable señor Thayer.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, ¿me permite una interrupción?

El señor ROMERO (Presidente).- Le corresponde intervenir al Senador señor Ríos. Si éste no tiene inconveniente, puede usar de la palabra Su Señoría.

El señor HAMILTON.- Simplemente, en relación con las dudas que el Honorable colega que me antecedió en el uso de la palabra planteó en cuanto a la aplicación del artículo 110, cabe recordar que esta materia debe volver a pasar por el Congreso Nacional, ya que se encuentra sujeta al ejercicio de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, con relación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. O sea, será conocida de nuevo aquí en la Sala. No media dificultad alguna para aprobar, en consecuencia, la disposición.

DISCUSIÓN SALA

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Ríos; luego, la Senadora señora Feliú.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, en realidad, nos hallamos discutiendo un tema demasiado trascendental para la implementación de todo el proceso de administración interior del Estado y los aspectos propios del funcionamiento de servicios municipales.

Hoy existen 342 municipalidades, que cuentan con funcionarios, con concejos comunales, y que sin duda alguna representan la enorme variedad geográfica, social, étnica del país. Y el objetivo fundamental de la creación y formulación de los concejos, en el ámbito que espero que se denomine siempre como "gobierno comunal", precisamente apunta, tal como lo dice el artículo 107 de la Carta, a que sean interpretativos de la participación de los habitantes en el desarrollo económico, social y cultural de su comuna. La no concreción de acciones participativas de la comunidad implica malos concejos, malos concejales, malos alcaldes.

Dentro de la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades -no de la Carta-, la unanimidad del Senado y de la Cámara de Diputados dejó establecida, cuando se discutió el tema en 1992, la función privativa del municipio de elaborar el plan de desarrollo comunal. Se sostuvo que a partir de ello se instauraba una responsabilidad en todo lo que conforma el progreso armónico, comenzándose por la base social, geográfica, institucional. Estos elementos, entonces, resultaban ser las herramientas indispensables para alcanzar esa meta que tanto se desea.

Sin duda alguna, uno de los problemas que se suscitan, en servicios tan distintos, en geografías tan diversas, es el que se ha recordado en el sentido de cómo enfrentar el crecimiento fortaleciendo los aspectos sociales y otros de responsabilidad municipal, si se considera que las plantas son, en general, bastante estáticas -porque la ley presentada por el Ejecutivo fue, también, muy estática- y se deja poca libertad a los municipios, teóricamente, para ir adecuando los planes y programas.

Sin embargo, en forma previa se analizó - particularmente, el Senador que habla se abocó a esa tarea- lo relativo a las acciones políticas o de partidos políticos, las que han influido mucho en la base. Los conflictos, la vinculación difícil entre alcalde y concejales, entre concejales y alcalde, de los concejales entre sí, en fin, la separación entre los poderes ejecutivo y normativo dentro de la municipalidad, configuran un conjunto de situaciones que han ido complicando el debate y nos han abierto los ojos frente a la realidad de que aparentemente muchos municipios, con salvedades, aún no conocen en forma profunda su enorme responsabilidad en relación con el desarrollo armónico del país.

En verdad, señor Presidente y señores Senadores, la responsabilidad privativa de elaborar el plan de desarrollo comunal no ha sido cumplida por los municipios, en general. Hay, sí, algunas excepciones. El hecho expuesto ha significado, además -y cabe puntualizar que muchas municipalidades luchan para que en el Ministerio del Interior se declare pobres a sus comunas, siendo éstas ricas; es decir, se trata del típico caso de las

DISCUSIÓN SALA

exportadoras de riqueza y administradoras de pobreza-, que tampoco se pueda aplicar el N° 20 del artículo 19 de la Constitución. En efecto, mientras no exista un fundamento claro y definido acerca de la manera de utilizar el recurso tributario originado dentro de la misma comuna y no se conozcan los programas y planes de desarrollo, los objetivos perseguidos, la posibilidad aludida no puede siquiera enunciarse, por faltar un elemento básico.

Estos dos aspectos llevaron, a la postre, a estudiar la alternativa de contar con una fórmula que permitiera a las municipalidades una mayor libertad para estructurar sus plantas. Pero en ello mediaban varios elementos que es muy importante dejar señalados. El primero de ellos dice relación al respeto por el personal en funciones, lo que resulta indispensable, a fin de no transformar la responsabilidad de que se trata en un hecho que pudiera perjudicar la vida laboral y familiar de miles de trabajadores municipales.

Al respecto, conviene consignar que distintos alcaldes, de corrientes políticas diversas -no menciono a partidos determinados-, actuarían por motivos personales, básicamente, en contra de funcionarios, como lo demuestran en este momento muchos ejemplos, lo que ha sido tratado en los tribunales. Algunos casos han llegado a la Corte Suprema (se ha visto que muchos trabajadores han debido enfrentar prácticamente al Estado, porque los propios abogados de las municipalidades son los que defienden la actuación del jefe comunal, en lo atinente a una situación determinada, y el funcionario se halla en la más absoluta orfandad), lográndose que se haga justicia respecto de una resolución municipal.

Es indiscutible que la circunstancia descrita podía acrecentarse con la aplicación del artículo 110. Y ello significa, en la administración interior del Estado, en la base social, en las municipalidades, un problema tremendamente grave, muy delicado, que se debía evitar de todas maneras. Para este efecto, presentamos una indicación y una idea que se debía ir conformando en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. La primera apuntaba a señalar, en un artículo transitorio, que correspondía aplicar el artículo 110 en la medida en que se fueran incorporando nuevos funcionarios, pero fue rechazada por las Comisiones de Gobierno y de Constitución, unidas.

En seguida, de igual modo debería quedar muy claramente establecido que cualquier acción en la organización y estructura de la planta se encuentra por sobre las determinaciones puntuales de grupos de personas también puntuales. El alcalde y los concejales son muy importantes, los respetamos y apoyamos mucho, pero en el proceso de administración de la comuna van pasando y sí quedan los funcionarios, la municipalidad, la estructura, la institucionalidad.

Por esa razón, parecía indispensable exponer, como elemento esencial -y lo seguimos sosteniendo-, que cualquier estructura de la planta, cualquier análisis sobre ella, debía ceñirse a una base clara y definida. Y ésta se hallaba, fundamentalmente, en la elaboración del plan de desarrollo comunal, instrumento rector del progreso de la comuna, el que fija metas por

DISCUSIÓN SALA

lograr; establece períodos, plazos, acciones; define lo atinente a la administración; determina, en fin, todo lo que corresponde hacer para alcanzar un objetivo.

Como esos planes, consagrados en la ley, prácticamente no han sido cumplidos en el país por ningún alcalde, salvo excepciones, ni han insistido sobre el particular los concejales, también con excepciones, surgía la necesidad de fortalecer la institución de plan de desarrollo como instrumento rector.

Incluso, el documento que firma el Gobierno con los trabajadores municipales se refiere, como segundo criterio contemplado en el acuerdo N° 3, a la "vigencia de una política de recursos humanos en el contexto del plan de desarrollo comunal."

Por su parte, el artículo 5° B, nuevo, que agrega a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades el proyecto relativo a la gestión municipal, ya tratado en la Cámara de Diputados y hoy en estudio en esta Corporación, expresa que "El plan comunal de desarrollo es el instrumento rector del desarrollo comunal y está destinado a ordenar las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local en una proyección plurianual.". Ello reviste mucha importancia. Se sobrepasa, en efecto, el período propiamente tal del alcalde y los concejales, y no tienen lugar modificaciones en la estructura de las plantas por la llegada de un jefe comunal o un concejo distintos. Los cambios deberían obedecer, única y exclusivamente, a una razón lógica y natural: los objetivos del plan.

Esa disposición fue rechazada por la Comisión de Gobierno, lo que nos provocó una enorme desorientación y, sin duda, una tremenda inquietud. Porque uno de los fundamentos esenciales, que incluso correspondía al documento firmado por los trabajadores con el Gobierno -cabe recordar que concurrieron a la firma del acuerdo el Ministro del Interior, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (en ese entonces, don Jaime Ravinet) y el Presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, don Eduardo Pastene-, no se materializaba con la plenitud que estimábamos indispensable.

A ese elemento se une otro muy importante y que nos trajo al recuerdo lo que analizábamos anteriormente: la indicación en virtud de la cual el plan y la acción se iniciaban respetando a los funcionarios actuales y entregando al Ejecutivo -naturalmente, si así lo aceptaba el Parlamento- la iniciativa para crear fórmulas que permitieran desarrollar esquemas que incentivaran el retiro de funcionarios, pero en buenas condiciones: con jubilaciones e indemnizaciones adecuadas y, en fin, con todo lo que corresponde a la dignidad de las personas. Porque, señor Presidente, hemos visto que en Chile muchos trabajadores -por ejemplo, los del carbón- han logrado -con gran justicia, por lo demás- elementos de apoyo muy importantes y trascendentes, que obligan a pensar en la existencia de una política -la respetamos y aceptamos- que tiene como objetivo fundamental cuidar la dignidad de las personas.

DISCUSIÓN SALA

Desde ese punto de vista, ha surgido en nosotros una enorme inquietud en cuanto a la aplicación del artículo 110. Y observamos a este respecto la falta de una acción profunda.

El acuerdo logrado por el Gobierno y los trabajadores, sin duda alguna, contiene elementos relevantes, que nos gustaría mucho conocer. Por ejemplo, qué se entiende por "plan de desarrollo". Aparentemente, estamos hablando de temas distintos con el mismo nombre.

Por otro lado, en los "Acuerdos institucionales", el último párrafo del número 3 dice: "Finalmente, cabe señalar que la implementación legislativa de los criterios enunciados precedentemente, deberá precisarse durante la discusión parlamentaria del proyecto de ley que regule las nuevas facultades municipales.". Entiendo que el proyecto de ley que regula las nuevas facultades municipales es el que estamos debatiendo. Vendrán otros cuyo envío se está anunciando.

En suma, existe un conjunto de criterios donde surgen dudas muy grandes. Y por ese motivo esperábamos tener con el señor Ministro una reunión más completa y con más tiempo para el análisis, por cuanto el documento firmado por el Gobierno y los trabajadores -lo conocimos posteriormente- representa el criterio de dos entidades, respecto del cual el Parlamento aún no ha intervenido.

Entonces, queremos consultar al señor Ministro del Interior qué entiende por "plan de desarrollo"; cuáles son los efectos más importantes que han de tenerse presentes; quiénes participan en él; tiempo de formulación, trabajo y análisis para la aprobación final; qué organismo lo aprueba; cuáles son los fundamentos que deben considerarse para su existencia; conocimiento por todas las instituciones municipales del país, a fin de concretar una acción que nos permita definir cómo votaremos el artículo 110.

He dicho.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el señor Ministro del Interior.
El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, deseo aclarar definitivamente al Senador señor Ríos la duda referente al contenido del proyecto de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que desarrollará la enmienda mediante la cual se introduce un artículo 110 a la Constitución.

Reitero una vez más que los contenidos insertos en el Acuerdo para la Modernización Municipal serán los de la propuesta que el Gobierno enviará para desarrollar la reforma que incorpora a la Carta un artículo 110. Y el control de que el compromiso del Ejecutivo se cumpla está precisamente en manos del Senado, pues la iniciativa pertinente deberá pasar por esta Alta Cámara.

Ahora, en el proyecto en trámite sobre reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no podemos avanzar, porque sólo en virtud de la aprobación del ya citado artículo 110 será factible desarrollar en ella los preceptos de la reforma que hoy analiza el Senado.

DISCUSIÓN SALA

Deseo tranquilizar una vez más al Honorable señor Ríos reiterando el compromiso del Gobierno sobre el particular.

Muchas gracias.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Cantuarias. El señor CANTUARIAS.- Señor Presidente, estamos tratando de nuevo el proyecto de reforma constitucional sobre administración comunal, que había quedado para segunda discusión. En esta ocasión se agrega un elemento adicional (estoy plenamente consciente de su importancia): el Acuerdo para la Modernización Municipal, del que dio cuenta hoy el Ejecutivo en esta Sala y cuyo texto me fue remitido por el señor Ministro del Interior el 26 de marzo de 1997, junto con el Acuerdo Complementario, que contiene una fórmula para el incremento de las remuneraciones del personal municipal.

En segundo lugar, debo dejar constancia de que estamos en vísperas de introducir a la Constitución una enmienda que se va a traducir en normas, o del proyecto en actual tramitación que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, o de la iniciativa que se enviará próximamente al Senado como fruto del Acuerdo y del texto sugerido para el nuevo artículo 110.

Sin embargo, estimo que ésta es una reforma constitucional inconveniente en su mérito, no obstante los atributos que pueda tener respecto de la manera como se gestó o de las organizaciones que participaron en su redacción, lo que me parece un esfuerzo legítimo y encomiable. Se reunieron las municipalidades, los funcionarios y el Gobierno para ponerse de acuerdo sobre las reglas del juego. Hay una opinión y, tal vez, el compromiso de los interesados. Pero ello no impide que yo considere que ésta es una reforma constitucional inconveniente.

Como antecedente, deseo señalar que la iniciativa informada a la Sala, cuyo texto es distinto y tiene los componentes que hemos indicado, ingresó al Senado a través del mensaje 66-331, de 23 de mayo de 1995. Y este proyecto, que voté favorablemente en general en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización -que integro-, se refería a cuatro materias.

La primera tenía que ver con el carácter consultivo del Consejo Económico y Social Comunal. El mensaje proponía eliminar dicho carácter, pues se pensaba que, quizás, ese Consejo podría ser el organismo a través del cual se crease un sistema de representación del desacuerdo ciudadano en cuanto a la actuación de las autoridades municipales. No me atrevo a decir revocación de mandato, pero, en definitiva, se habló de que, por la razón antes explicitada, el Consejo Económico y Social Comunal dejaría de tener carácter consultivo.

En segundo término, la reforma constitucional contemplaba un traspaso de competencias desde los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales a las municipalidades, lo cual me parece de suyo conveniente.

En tercer lugar, se nos ofrecía para el artículo 110, nuevo, una redacción muy distinta de la que estamos conociendo hoy. El

DISCUSIÓN SALA

mensaje decía: "Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán crear los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva prevea.". Como se ve, el alcance de esa redacción es enteramente diferente del de la que se nos sugiere ahora: "Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.". La función es más amplia en la nueva redacción.

Finalmente, el texto del mensaje fijaba un plazo para la instalación de las nuevas autoridades municipales, estableciendo que el mandato de las vigentes -cuando fue presentado el proyecto- duraría hasta noventa días después de la elección municipal prevista para 1996.

Por tales razones, y por tratarse de un proyecto distinto, en su contenido y alcance, del que se nos plantea hoy, voté favorablemente la idea de legislar. Y, porque ha cambiado, hoy no soy partidario de que esta nueva reforma, incluido el artículo 110, sea aprobada. Ha cambiado, y, a mi juicio, lo ha hecho en términos inconvenientes para el régimen municipal.

Desgraciadamente, aunque soy muy partidario de la modernidad, de crear un régimen municipal fuerte, nuevo, que esté a la altura de los desafíos del gobierno local frente a la comunidad, no diviso en esta reforma constitucional el contenido que permita lograr ese objetivo. Simplemente, veo una facultad que no está al alcance de ningún servicio público y que afectará en gran medida -y en algunos casos, irreversiblemente- el funcionamiento del régimen municipal, por la inestabilidad que producirá en el personal.

El conocimiento que en la Comisión de Gobierno tenemos acerca del proyecto de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que está para segundo informe, nos permite concluir que, analizada la norma pertinente en la perspectiva de los artículos 16 bis y 40, nuevos, de la iniciativa mencionada, se está interviniendo en el régimen municipal en forma de crear una situación funcionaria absolutamente incomprensible y, en muchos casos, insostenible.

Desde luego, el artículo 16 bis faculta al alcalde para, con el acuerdo de los dos tercios de los miembros del Concejo, fijar y modificar la organización interna de la municipalidad. Y el artículo 40 crea tres tipos de funcionarios: los adscritos a una planta y a un grado; los de confianza exclusiva, y los de cargos concursables, correspondientes a cinco Direcciones. A estos últimos -sólo para ejemplificar- se les fija, incluso, una asignación especial de 20 por ciento. De manera que habrá distintas situaciones para iguales grados, dependiendo del origen de la nominación correspondiente.

Por esas razones, señor Presidente, teniendo en cuenta que, de acuerdo a lo que nos ha informado el señor Ministro, se enviará otro proyecto modificadorio de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, a fin de hacerse cargo de lo anunciado expresamente en el inciso segundo del artículo 110 que la iniciativa hoy en debate propone para la

DISCUSIÓN SALA

Carta Fundamental, me parece que estamos elaborando una legislación que sólo puede provocar confusión.

Por último, si esta reforma es tan buena en términos de modernidad y para adecuar y flexibilizar la organización de los municipios frente a su comunidad, no visualizo la razón para que este mismo sistema no se ponga en funcionamiento en otros órganos de la Administración del Estado. Llama la atención que sólo en el municipio -esto no ocurre en ningún Ministerio, servicio o repartición pública- se autorice al titular para, con acuerdo del Concejo, fijar una estructura que permita subir o bajar sueldos, crear o suprimir cargos.

La realidad de los funcionarios municipales es que se trata de empleados públicos que están, a la postre, mal pagados, con niveles remuneracionales que han quedado atrás respecto de los de sus equivalentes en la Administración Pública, en circunstancias de que en otros tiempos tuvieron un trato similar o compatible. Los aumentos de remuneraciones del sector público -respecto de algunos Ministerios, ya hemos despachado dos o tres proyectos de reajuste- han significado que el personal de las municipalidades haya quedado completamente atrás en este aspecto.

Esta reforma constitucional genera mayores cuotas de inseguridad para los funcionarios municipales. No se está hablando ni de perfeccionamiento ni de incentivos para un mejor desempeño. Simplemente, se introduce un factor de incertidumbre que, en mi concepto, redundará en que la campaña municipal se realice casi al mismo tiempo que la determinación de los cargos que compondrán la estructura de los municipios.

Yo proponía -a estas alturas- que las referidas normas se aplicaran a los nuevos empleados, no a aquellos que hoy son dueños de sus cargos y están amparados por el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales; que quienes se incorporaran en lo futuro a los municipios fueran adscritos a un sistema de las características del planteado, y, sobre todo, que estudiáramos un mecanismo remuneracional que significara mejoramientos y bonos, tal vez -si se quiere, modernamente- vinculados al desempeño.

La verdad es que, del contenido del Acuerdo Complementario, no conseguí entender si el estímulo económico seguirá vigente en caso de no aprobarse el artículo 110, nuevo, propuesto por la Comisión. Para mi gusto, a los funcionarios municipales se les debe -y es poco- ese mejoramiento. Y de ninguna manera soy partidario de relacionarlo con una reforma constitucional que me merece las objeciones que he expuesto en esta breve intervención.

Confío en que se les pague. Y espero que los servidores municipales, después de esta discusión y de lo que resolvamos para ellos, tengan motivaciones para desempeñar sus tareas con patriotismo, dedicación, entusiasmo y mucho cariño. Conozco a innumerables funcionarios que ya lo hacen con gran esfuerzo, y no advierto razones para que sostengan otro tipo de actitud frente a las crecientes responsabilidades que les hemos ido entregando.

DISCUSIÓN SALA

He dicho.

La señora FELIÚ.- Pido la palabra.

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, quiero plantear una moción de orden.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor NÚÑEZ.- Se está volviendo a la discusión general del proyecto.

El señor ROMERO (Presidente).- Efectivamente, señor Senador.

El señor NÚÑEZ.- Entiendo que nos hallamos en la discusión particular.

El señor ROMERO (Presidente).- Así es.

El señor NÚÑEZ.- Es más: entiendo que hay un acuerdo de Comités en el sentido de comenzar a votarlo a esta hora.

Naturalmente, no tengo inconveniente en que se fundamente el voto. Lo que deseo proponer es que vayamos artículo por artículo, como corresponde a la votación particular, y que cada cual fundamente su pronunciamiento con respecto a la disposición pertinente.

El señor ROMERO (Presidente).- Agradezco la intervención de Su Señoría. Pero he entendido que los comentarios efectuados se originaron en las explicaciones del señor Ministro acerca del Acuerdo.

En todo caso, me parece que es hora de entrar a la discusión particular, que es lo que nos convoca hoy.

En consecuencia, dado que la Senadora señora Feliú había solicitado la palabra para referirse en términos generales -por así decirlo- al Acuerdo, se la concederé, e inmediatamente después comenzaremos la votación particular.

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

No sé si estoy en la línea de lo que señala la Mesa. Pero, mientras no tengamos a la vista el Acuerdo, no debiéramos profundizar en la discusión del artículo tantas veces mencionado. Parece esencial conocer el documento a que se ha hecho referencia. Incluso, yo plantearía suspender el debate al menos de ese precepto hasta que aquél nos sea entregado.

El señor HAMILTON.- El Acuerdo fue distribuido hace rato por la Secretaría, así que debe estar en manos de todos los Senadores.

El señor ROMERO (Presidente).- Sí. Pero algunos dicen no tenerlo.

El señor HAMILTON.- No habrán estado en la Sala cuando lo repartieron.

El señor NÚÑEZ.- Además, este documento fue enviado a todos los Senadores el 21 de marzo.

El señor CANTUARIAS.- El 26 de marzo, Honorable colega.

El señor ROMERO (Presidente).- De cualquier modo, están en su derecho al solicitar tenerlo a la vista.

El señor NÚÑEZ.- Es absolutamente legítimo.

El señor HAMILTON.- Para que no quede la impresión de que no se mandó, reitero que se envió copia a cada Senador.

El señor ROMERO (Presidente).- En efecto. Y yo tengo una. Entonces, me extraña la situación producida.

La Secretaría proporcionará otro ejemplar a los señores Senadores que dicen no haberlo recibido.

Tiene la palabra la Honorable señora Feliú.

DISCUSIÓN SALA

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, me referiré al tema esencial de esta reforma constitucional: lo que podríamos llamar "flexibilidad en el manejo de la administración municipal", la que se espera conseguir introduciendo en la Carta un artículo 110, nuevo, y, consecuentemente, modificando el artículo 62 de la misma.

El tema es tremendamente complejo. Y considero que lo planteado sobre la materia resulta bastante simplista como mecanismo de solución para alcanzar una mayor flexibilidad municipal.

Al respecto, es preciso distinguir, por una parte, entre las funciones propias de cada municipio y aquellas que se pueden llevar a cabo junto con otro, que podríamos denominar "funciones de las municipalidades propiamente tales", y, por otro, las funciones de educación y salud, que son importantísimas, traspasadas a la administración municipal.

Lo anterior, porque la reforma propuesta sólo se refiere a las funciones municipales propiamente tales. Porque las funciones de educación y salud son flexibles por su naturaleza y se han rigidizado a través de diversas leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobadas en el Parlamento; la verdad es que ellas no se rigen ni por las normas generales ni por disposiciones como las de la reforma en proyecto.

Por otro lado, el financiamiento es completamente diferente. Y este punto tiene enorme relevancia cuando hablamos de dar a los municipios mayor autonomía para el manejo de las plantas y las remuneraciones.

El financiamiento de la educación y la salud municipalizadas se efectúa sobre la base de un subsidio o subvención fiscal por las correspondientes prestaciones en cada una de estas dos áreas. En cambio, las funciones municipales propiamente tales se financian con todos los ingresos del municipio sin distinción; o sea, los que se generan en cada municipalidad y los que provienen del Fondo Común Municipal.

Luego, la primera observación que cabe hacer es que esta reforma y la flexibilidad de que se habla se refieren a funciones municipales propiamente tales, pero no a las de salud y educación.

Hasta aquí la primera distinción.

La segunda tiene que ver con tres aspectos distintos: la estructura -quién debe cumplir las funciones de que se trata-, el régimen estatutario de las personas que prestan servicios en un municipio y las remuneraciones del personal.

En cuanto a la estructura, podemos mencionar cuatro niveles: el personal de planta, el personal a contrata, el personal a honorarios y la contratación de servicios externos.

El señor Ministro del Interior hizo presente que la última materia se verá en el proyecto que se envíe, quedando sometida a la decisión de un estudio que determine la conveniencia de la contratación de servicios externos. Tal planteamiento importa una rigidización en el sistema, porque hoy día las municipalidades pueden actuar, como estructura de trabajo, a través de estos cuatro rubros (planta, contrata, honorarios y contratación de

DISCUSIÓN SALA

servicios externos), sin la limitación señalada por el señor Ministro. Lo anterior está establecido en la legislación vigente: artículo 2º de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Deseo recordar a los señores Senadores que actualmente el personal de aseo, de vigilancia externa, de mantención de jardines, de recolección de basura -función importantísima-, etcétera, se contrata con servicios de terceros. No son empleados municipales y, por tanto, no se regirán por lo dispuesto en esta reforma.

Lo que anuncia el señor Ministro como nueva flexibilización de la ley, significará, en definitiva, una restricción a la autonomía municipal vigente.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- ¿Me permite una interrupción, señora Senadora?

La señora FELIÚ.- Sí, con la venia de la Mesa.

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

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, lo que expuso la Honorable señora Feliú es cierto.

Señalé la necesidad de consignar que la contratación de servicios de terceros, en los casos que lo permita la ley, significará la supresión de los cargos municipales que los atendían, pues en las municipalidades con servicios de aseo externalizados el personal municipal respectivo continuaba en sus puestos.

Gracias, señora Senadora.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Recupera el uso de la palabra la señora Senadora.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, sobre lo mismo, reitero que una limitación a futuro incidirá en las condiciones relativas a cuándo los servicios pueden externalizarse. Respecto a la supresión de los cargos, me parece una solución natural, pero para lo cual no hay que modificar la Constitución Política, ya que bastaría una norma de carácter genérico. Habría que ver cómo se configura esa ley. Sin embargo, no se requiere una reforma constitucional para establecer que, al contratar servicios de terceros, deban suprimirse los empleos que correspondan a las funciones externalizadas.

Me estaba refiriendo a que en la estructura de funcionamiento cabe distinguir entre personal de planta, a contrata y a honorarios.

La planta, señor Presidente, se aprueba por ley. El señor Ministro ha hecho presente que la muy buena descentralización que se propone importa desplazar actividades, funciones que hoy día son propias del ámbito del Presidente de la República en lo municipal. La verdad es que ello no es así. Esto no corresponde a una facultad del Ejecutivo. La aprobación de plantas municipales es propia de ley. ¿Y cómo debe ser ésta? Ello es parte de otro tema muy importante a considerar precisamente como forma de obtener una mayor flexibilidad. Pero -insisto- esa materia es propia de ley, no de decisión del Primer Mandatario.

DISCUSIÓN SALA

La contrata es libre y también sólo compete a la ley, que deberá determinar parámetros. Y como se paga con cargo a ítem variables, el concejo aprobará el monto de los recursos disponibles para este rubro, y cuando apruebe el presupuesto, podrá establecer algunas limitaciones o condiciones respecto de la manera de operar en esta materia.

La calidad del personal y la inflexibilidad de su manejo dice relación al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. ¿Cómo se vincula esto con las distintas opciones hoy vigentes que permiten a los municipios desarrollar sus funciones?

En cuanto a la planta de personal, el Estatuto recién aludido establece un sistema bastante rígido. Naturalmente tampoco se requiere una reforma constitucional para modificarlo. Se puede disponer una gestión más flexible sobre la base de parámetros que garanticen a los funcionarios que no haya un manejo discrecional fundado en razones diferentes del buen funcionamiento de los servicios.

Las contratas son por esencia flexibles y el empleado bajo esta calidad es removible, porque dura en funciones mientras sean necesarios sus servicios. En todo caso, nunca pueden exceder del 31 de diciembre, porque sus remuneraciones se pagan con cargo a ítem variables.

El personal a honorarios tienen un sistema aún más flexible, pues depende de su contrato, que debe incluir una causal de cese.

La contratación de servicios externos dependerá del correspondiente convenio suscrito por la municipalidad.

En suma, en esta materia, si se apunta a una mayor flexibilidad por la vía de la modificación constitucional -quiero volver un poco atrás-, no debe olvidarse que existen distintas funciones municipales y que unas se verían afectadas por la reforma, y otras no, como educación y salud, áreas muy importantes.

En cuanto a estructura y a funcionarios, la reforma alude sólo a la dotación del personal de planta. Y, al respecto, se entregan facultades a los municipios para suprimir empleos.

En verdad, señor Presidente, estimo realmente incongruente lo que se propone. Debemos hacer un análisis de qué queremos como flexibilidad y para qué lo queremos.

Esta reforma constitucional, que permite a las municipalidades suprimir empleos, se tramita paralelamente con un proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, actualmente en estudio en la Comisión de Gobierno, a la cual he procurado asistir regularmente. En dicho organismo ha prevalecido un criterio inflexible, que por lo demás es el que inspira el mensaje, salvo en el caso muy digno de destacar relativo a los cargos temporales cuya duración es de seis años. Por ejemplo, se establece que en la provisión de esos cargos concursables, de jefaturas dentro de las municipalidades -los de más alta jerarquía dentro de los municipios-, la comisión calificadora de concursos estará formada por empleados que no tengan cargos de confianza -o sea, por funcionarios de carrera- y su decisión es obligatoria para el alcalde. En otras palabras, aquí estamos señalando que

DISCUSIÓN SALA

debemos modificar las facultades municipales, a través de una reforma de la Constitución, para que los municipios puedan suprimir empleos, pero cuando llega el momento de establecer las reglas por las cuales se regirán los funcionarios, entonces decimos que no confiamos en el alcalde para nada, porque ni siquiera puede resolver un concurso.

Me parece que son criterios antinómicos. Y, en esa perspectiva, creo que la modificación de plantas no es el camino adecuado ni es congruente con lo que está estudiando la Comisión de Gobierno.

Recuerdo, en todo caso, que en lo relativo a las estructuras municipales -que no es el manejo de personal, el cual está regido por el citado Estatuto Administrativo, que es sólo para los empleados de planta-, los cargos municipales son específicos o genéricos. Tengo en mis manos una planta de personal, y quiero demostrar lo que estoy planteando.

Los cargos específicos corresponden normalmente a los de mayor jerarquía, están definidos en la respectiva ley que los crea y, a su vez, son recogidos por otros cuerpos legales. Por ejemplo, el cargo de Director de Obras Municipales nace en la Ley General de Construcciones y Urbanización (DFL N° 224, de 1953), y ya figura en el Decreto N° 880, de 1963. El cargo de Director del Departamento de Tránsito se menciona en la Ley del Tránsito. O sea, se trata de cargos que van más allá del respectivo cuerpo legal que los define -se denominan específicos-, y en las plantas de personal se expresan, por ejemplo, como Director de Obras, Secretario Municipal, etcétera. Si se suprimen algunos de esos empleos en virtud de esta reforma constitucional, cesan en funciones las personas que los desempeñan. Pero, ¿podrá eliminarse el cargo de Secretario Municipal o de Director de Obras? ¡Sin duda que no!

Respecto de los cargos genéricos, como los Oficiales Administrativos, que en la planta que tengo en mi poder corresponden a los grados 12º, 13º, 14º y 15º, hay más de 7 cupos. Cuando se supriman algunos de ellos a raíz de la facultad otorgada por la reforma constitucional en estudio, el alcalde deberá tomar la decisión administrativa correspondiente y comunicar al funcionario que cesa en el cargo.

En suma, señor Presidente,...

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Señora Senadora, ¿desea utilizar los cinco minutos correspondientes al segundo discurso para que pueda terminar su intervención?

La señora FELIÚ.- Ya estoy por terminar, señor Presidente.

La verdad es que un sistema de manejo más flexible por parte de los municipios, a mi juicio, requiere el análisis de las normas que los rigen en todos los aspectos que acabo de recordar, como la distinta naturaleza de los servicios que prestan las municipalidades y, sobre esa base, hacer leyes más flexibles.

Sin embargo, en lo que concierne a la modificación de plantas, el texto propuesto no conduce a la finalidad perseguida, toda vez que paralelamente en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades estamos creando una estructura absolutamente rígida y un manejo inflexible, que parte del supuesto de que los alcaldes no administran bien. Naturalmente, ello

DISCUSIÓN SALA

genera también incertidumbre a nivel del funcionamiento de los municipios, que es del todo inconveniente para su buena marcha.

El tema relativo a las remuneraciones es, a mi juicio, bastante grave. A diferencia de lo que ocurre con los servicios traspasados de educación y salud, respecto de los cuales a los municipios se les entrega una cantidad, con cargo al Fisco, sobre la base del número de alumnos que estudian y de las prestaciones de salud que otorgan, dichas entidades cuentan con recursos provenientes del Fondo Común Municipal o de ingresos propios. Al respecto, estimo inconveniente hacer una reforma constitucional que faculte a las municipalidades para fijar remuneraciones con los parámetros que establezca una ley. La experiencia en Chile -me parece que todos los señores Senadores la conocen- en cuanto a organismos del Estado que fijan remuneraciones de manera autónoma no es buena. Quiero recordar lo que ocurre en empresas y sociedades del Estado, y la situación de las universidades. En organismos de esa naturaleza, no es conveniente aplicar este criterio.

En esa materia, coincidí plenamente con lo recién planteado por el señor Presidente: las remuneraciones se hallan actualmente - como lo señala un informe- en límites de pobreza. Desde ese punto de vista, sin duda alguna, deben incrementarse los ingresos. Es preciso establecer leyes más flexibles en cuanto a permitir un mejor manejo de los recursos humanos y también en lo que dice relación a las estructuras municipales. En esa perspectiva, opino que un esquema similar al decreto ley N° 3.551, una ley marco que contenga las bases fundamentales, es adecuado.

Finalmente, respecto de la bonificación que se promete dar en el acuerdo suscrito por el señor Ministro, en verdad, no puede admitirse que ella se concretará en un proyecto de ley sólo si se aprueba una reforma constitucional. A mi juicio, ello constituye algo realmente imposible de ser planteado.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- La Mesa da por completados los cinco minutos correspondientes a su segundo discurso, Su Señoría.

El señor MUÑOZ BARRA.- ¿Cuántos señores Senadores quedan inscritos, señor Presidente?

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Dos.

Insto a los señores Senadores a que intentemos cerrar el debate lo antes posible, a fin de pronunciarnos respecto de la iniciativa.

Tiene la palabra el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, en forma muy breve quiero referirme a la reforma constitucional, especialmente en lo que dice relación a la flexibilidad en el manejo y gestión de los municipios.

De más está recordar al Senado que es una especie de voluntad nacional el hecho de ir descentralizando las atribuciones y los recursos públicos, lo cual significa ir transfiriéndolos desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales y comunales. No conozco a persona alguna que se oponga a ese proceso y a esa tendencia. Sin embargo, para llevar a cabo lo

DISCUSIÓN SALA

anterior, es fundamental que los municipios cuenten con las facultades para desarrollar una gestión flexible y eficiente.

Por esa razón, me alegro enormemente que hoy analicemos el artículo 110 de la Constitución.

Asimismo, aprovecho esta oportunidad para recordar que en el pasado el Congreso ha adoptado decisiones que apuntan en dirección contraria, como, por ejemplo, todas las rigideces que incorporó el Estatuto Docente y el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal. Ello no es sólo el parecer de estas bancadas, sino también la opinión unánime de todos los concejales y alcaldes que les ha tocado vivir en carne propia la doble gestión de ser responsables frente a la comunidad en materia educacional y de salud y, al mismo tiempo, carecer de las facultades para cambiar un director de escuela o de un policlínico, o de trasladar un profesor de una escuela a otra.

Por eso, en esta materia, quiero pedir al Gobierno un poco más de consistencia y consecuencia, porque realmente introducir flexibilidad, como lo estamos haciendo hoy respecto de los funcionarios municipales, y olvidarse de la salud primaria y de la educación subvencionada –ambas responsabilidades de los municipios–, es avanzar en direcciones contrarias.

Deseo recordar que el objetivo de la educación a cargo de las municipalidades es dar una buena enseñanza a cinco millones de niños; el de la salud primaria municipal, otorgar una buena calidad de salud a millones de chilenos; y el de los municipios, satisfacer las necesidades, muchas veces apremiantes, de los vecinos, y no el de atender los requerimientos internos de las municipalidades o de sus trabajadores. Éste es un complemento necesario; pero no hay que confundir: el municipio funciona para la comunidad, no es una empresa destinada a satisfacer sus necesidades internas.

Desde ese punto de vista, me parece muy importante avanzar hacia una mayor flexibilidad. Ciertamente, existen muchas formas de hacerlo. En este instante tenemos frente a nosotros un proyecto de reforma constitucional que estatuye lo siguiente:

"Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.

"Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades."

Sin embargo, no sabemos cuáles son esos requisitos que, en forma exclusiva, va a fijar el Primer Mandatario. Sí conocemos un documento denominado "Acuerdo para la Modernización Municipal", al cual concurren el Gobierno, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile.

En mi opinión, ese acuerdo establece algunos elementos que permiten subsanar algunas de las deficiencias u observaciones

DISCUSIÓN SALA

que ha generado la flexibilidad consagrada en el artículo 110 propuesto. En primer lugar, se propone que dicha flexibilidad sólo se podrá ejercer cuando exista un plan de desarrollo comunal -o sea, que se inserte dentro de un objetivo- y en su contexto haya una política de recursos humanos. Es decir, no puede tratarse de algo hecho en el aire o en forma caprichosa, sin mediar discusión alguna.

En seguida, se alude a la existencia de una consulta reglada y formal al estamento funcionario organizado, lo cual significa obtener opiniones. Pero, cuando van quedando en acuerdos, vamos avanzando hacia un sistema de cogobierno. Al respecto, reitero: el municipio se halla establecido para ayudar a la comunidad y, por lo tanto, para mí habría sido mucho más importante una consulta reglada a la comunidad. Es decir, hay obligatoriedad de consultar a los funcionarios, pero echo de menos alguna alusión a pedir el parecer de la comunidad en cuanto a cómo desea que se estructure la planta municipal, cuáles son las orientaciones en esta materia, etcétera.

Asimismo, el acuerdo se propone la aprobación del concejo por los dos tercios. A mi juicio, ello constituye una buena garantía de que una persona -el alcalde- no podrá usar este instrumento con discrecionalidad política arbitraria. Me han dado muchos ejemplos de jefes edilicios que habrían despedido a funcionarios municipales en forma totalmente arbitraria. En este caso, la responsabilidad recae en el concejo, cuyos acuerdos deberán ser adoptados por dos tercios de sus miembros. Por lo tanto, si con ese quórum desea modificar la planta -podrá hacerlo sólo una vez cada cuatro años, esto es, por una vez en cada período alcaldicio-, ¿por qué razón nosotros, sentados aquí, vamos a decir que no? Desde ese punto de vista, creo que están bien cautelados los intereses y las posibles prevenciones que podrían generarse.

Sí me preocupa este documento, porque si bien contiene aspectos rescatables, otros pueden llevar a caminos equivocados en la administración del municipio.

Me parece muy adecuado establecer un límite legal en el gasto de remuneraciones -estará contemplado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades-, a fin de impedir que, en su pago, los municipios puedan invertir todo su presupuesto. Asimismo, estimo conveniente estatuir la responsabilidad solidaria de alcalde y concejales por la transgresión de dicho límite, lo cual constituye una muy buena forma de que se sientan personalmente comprometidos en el cumplimiento de ese límite.

Sin embargo, el punto 4 del acuerdo entre el Gobierno, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile dice textualmente: "El Ejecutivo ingresará a trámite legislativo una iniciativa legal que modifique el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, en las materias ya acordadas o que se acuerden entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Asemuch.".

DISCUSIÓN SALA

Pienso que hay que tener cuidado con este tipo de acuerdos que, en el fondo, terminan estableciendo una forma de cogobierno. Pero no sólo eso, sino que además, muchas veces, provocan que los Ministros lleguen al Senado con un proyecto, uno les hace observaciones, le encuentran toda la razón, pero después dicen: "No puedo cambiarlo, porque tengo un acuerdo previo".

En consecuencia, sucede que a veces el Gobierno viene atado con acuerdos previos. Ello ocurrió, por ejemplo, en materia de las remuneraciones de los profesores. El último proyecto de reajuste a las rentas de éstos, que ascendía a 60 mil millones de pesos y era el más importante que se ha entregado -10 por ciento de su remuneración real-, no incorporó nada en cuanto a mérito o desempeño, sino que todo su texto se basaba en años de servicio y antigüedad. Cuando se discutió este criterio, se contrastó con las recomendaciones unánimes del informe Brunner y se concluyó en que menos del uno por ciento de la plantilla de los docentes tenía que ver con mérito y más del 99 por ciento con antigüedad, obviamente los argumentos resultaron imposibles de rebatir. La única razón para mantenerlo radicaba en un acuerdo previo firmado entre el Gobierno y los profesores. Ahora es posible que el Ejecutivo también llegue al Congreso con sus manos atadas.

Considero poco sano que el Gobierno venga al Parlamento con un acuerdo que no puede modificar, aun cuando aquí le demuestren que éste puede ser perfeccionado, o que incluye elementos erróneos. Y se está transformando en una práctica habitual que el Gobierno, antes de enviar las iniciativas al Congreso, firme acuerdos previos con otros organismos acerca de la forma en que se va a legislar, lo cual le quita el rol libre y la flexibilidad que debe tener la discusión parlamentaria.

Señor Presidente, deseo manifestar al Gobierno que la flexibilidad que se entrega a los municipios a través de la reforma constitucional en comento, debe tener -a mi juicio- por lo menos las mismas condiciones que planteamos cuando se discutió esta materia hace un tiempo y el señor Ministro del Interior se hallaba presente en la Sala.

En primer lugar, que las nuevas facultades municipales se ejerzan una vez cada cuatro años, de forma tal que no se puedan aplicar permanentemente; segundo, que se requiera de la aprobación de los dos tercios del Concejo para que esa decisión refleje un consenso dentro del mismo, y, tercero, que ellas se ejerzan dentro del contexto de una planificación comunal y regional, es decir, que no sean simplemente fruto de una arbitrariedad o improvisación.

Pienso que tanto o más importante que consultar a los funcionarios municipales, es establecer un mecanismo de consulta a otros organismos representativos de la comunidad, que son los que realmente experimentarán las bondades o defectos de dicho plan comunal o de la estructura de planta del municipio.

Señor Presidente, quiero encarecer al Gobierno que, por los mismos argumentos dados por él para flexibilizar la gestión municipal en el término laboral, revise de una vez por todas las rigideces excesivas que

DISCUSIÓN SALA

se producen en el Estatuto Docente y en el de Atención Primaria de Salud Municipal.

Me tocó la coincidencia de participar en un foro de televisión y en uno académico con el señor Ministro de Educación que presentó al Congreso el proyecto de Estatuto Docente, y cuando le planteamos las críticas señaló: "Esto no es responsabilidad mía. Fue iniciativa parlamentaria." Y era cierto. Ésa fue una iniciativa parlamentaria presentada en la Cámara de Diputados y patrocinada por el Ejecutivo. Pero me pregunto: si aparentemente nadie defiende la excesiva rigidez de dichos estatutos -incluso he escuchado muchas críticas públicas de funcionarios de Gobierno-, ¿por qué el Ejecutivo no adopta una decisión de fondo en materia de modernización educacional y de la salud consistente con esta flexibilización laboral? Por eso traigo estos comentarios al tapete ahora.

El Gobierno está pidiendo flexibilidad respecto de este proyecto. En otros dos aspectos relativos a los municipios, de igual o mayor importancia, en su oportunidad pidió rigidez. Realmente es difícil compatibilizar el hecho de que en una línea vamos hacia el Norte y en otra equivalente, hacia el Sur.

Señor Presidente, espero que esta iniciativa del Ejecutivo tendiente a flexibilizar la gestión municipal sea una línea consistente y que abarque todos los ámbitos de la acción municipal.

Por ello, anuncio mi voto favorable al artículo 110 propuesto, en el entendido y contexto que he explicado en mi intervención.

He dicho.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Señor Senador, le informo que también hizo uso de su segundo tiempo de intervención.

Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, ocuparé pocos minutos para expresar mi desacuerdo con la disposición del artículo 110 en debate.

No hay duda de que el Senador señor Piñera tuvo razón al decir que la gran mayoría del país quiere flexibilidad. Yo comparto la flexibilidad, pero lo que no me gusta es su sistema, por los riesgos que entraña. En mi opinión, la disposición constitucional que responsabiliza al Presidente de la República del manejo de las finanzas públicas guarda absoluta concordancia con la iniciativa del Ejecutivo en materia de creación de cargos públicos, de su organización y de su remuneración.

Si queremos dar flexibilidad a las entidades edilicias, ésta debe concederse a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la cual puede contener diversas categorías, plantas y formas de contratación, de acuerdo con la naturaleza de cada municipio, con la población, el lugar donde se halla y, al respecto, no cabe duda de que nosotros, como representantes de la soberanía, tenemos también una obligación y algo fecundo que aportar.

Además de lo anterior, que constituye una razón constitucional de peso en nuestro sistema presidencial, estimo que empieza a debilitarse el ámbito económico, que es importante, y todos sabemos que ello

DISCUSIÓN SALA

generalmente va por un plano inclinado, pues lo que hoy se hace aquí, ¿por qué no hacerlo mañana allá?

A mi juicio, la forma como estamos disponiendo esta flexibilidad resulta poco práctica, porque de ese modo tendremos trescientos centros de decisión con absoluta libertad para fijar plantas, remuneraciones, etcétera, dentro de los parámetros. ¿Qué pasa si los empleados de una municipalidad gozan de un sueldo superior a los de otra que funciona al lado? Se produce un efecto perverso, y tenemos experiencia respecto de remuneraciones de instituciones análogas o vecinas. En mi opinión, eso es generar anarquía en la municipalidad. Lo que debemos crear son las categorías, con las formas objetivas en que se fijen las plantas, las remuneraciones, etcétera; pero no de esta manera, en que hay absoluta libertad.

Por tales razones, siendo gran partidario de la regionalización, la cual solicité en la primera sesión de la Comisión Constituyente en cuanto a que fuera una de las características del Chile que en ese entonces queríamos construir, y del cual estamos gozando hoy, debo señalar que la regionalización no puede pagarse con precios que la vida política nacional nos enseña que pueden ser muy altos por la debilidad que tienen, en general, las instituciones que deben adoptar resoluciones frente a las presiones económicas.

Por esa razón, anuncio mi voto en contra.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Está inscrito a continuación el Honorable señor Thayer.

El señor THAYER.- Señor Presidente, me encuentro en una condición tal vez compartida por algunos otros señores Senadores en cuanto a que no hemos sido parte de la Comisión de Gobierno. Sin embargo, tenemos mucho interés en la correcta solución del asunto y conocemos ciertos aspectos del problema.

Si aquí se tratara de votar a favor o en contra el artículo 110, con sus dos incisos, que aparece en la página 3 del texto comparado, no tendría inconveniente en votarlo favorablemente. Lo que me inhibe y dificulta mi votación es que todo esto aparece vinculado, no a una iniciativa de ley orgánica constitucional que posteriormente vaya a ser discutida y sobre la cual tengamos determinada participación, sino que a una que se encuentra en algún estado de tramitación y que ha sido objeto, a su vez, de compromisos y discusiones que no sé hasta dónde amarran la futura dirección de la aplicación de esta norma.

Al respecto, quiero explicarme. El asunto no es sencillo. La Constitución establece en principio la exigencia de que los empleos públicos se creen y supriman por ley de iniciativa del Presidente de la República. El hecho de que esta facultad se traslade a las municipalidades no significa la transferencia de una atribución presidencial a los municipios. Lo que sucede es que se traslada una responsabilidad legal, una función de ley, a una de decisión municipal. El contenido y estructura de tal función van a reglarse según las facultades que se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la Ley Orgánica

DISCUSIÓN SALA

Constitucional de Municipalidades. Mucho agradeceré que se me corrija si estoy interpretando mal cuando intento expresar públicamente hasta dónde he entendido el problema.

Estamos aquí casi ante la aprobación de una idea de legislar. Y no puedo sino estar de acuerdo con aprobarla si ella otorga a las municipalidades una facultad que hoy día es responsabilidad legal. Acepto el riesgo de ese traslado, no obstante toda la difícil experiencia, y a pesar de que ello podría implicar más de algún trastorno. Pero me parece que deberíamos caminar en la línea de perfeccionar la autonomía municipal, a mi entender muy, pero muy aportillada por el sistema de elección o génesis del poder municipal. Por mi parte, jamás me voy a convencer de que vayamos a contar con municipios autónomos mientras las autoridades se generen en virtud de un procedimiento que se regla centralizadamente a través de organismos de tipo nacional, como son las elecciones políticas, manejadas por partidos políticos, cuya función es política y no municipal.

Pero, cuestión aparte, esto avanza en el sentido correcto.

En seguida, la idea de operar por ley es muy respetable. Tal vez estaría inclinado a participar de ella, pero a través de un cuerpo legal que dé flexibilidades. Sin embargo, pienso que de alguna manera acá se llega al mismo resultado. Lo que nos están diciendo es que esta atribución municipal va a ser reglada en una ley orgánica constitucional, la que conservará una atribución en cuanto iniciativa del Presidente de la República, lo que también me parece prudente porque éste es un proceso en que la génesis de la autonomía del sistema municipal debe ser también paulatina. Apruebo que el cambio se proyecte hacia una ley.

Ahora bien, lo que yo quiero es sentirme libre de toda amarra que no sea lo que estamos aquí votando. Comprendo que es posible que otros señores Senadores, o quizá el Supremo Gobierno, no puedan hacer otra cosa que proponernos un texto que atiende a específicos acuerdos a que han llegado con determinadas instituciones.

Sobre el particular, quiero sentar un criterio que por lo menos defenderé mientras todavía permanezca aquí (no sé, parece que, si Dios no dispone otra cosa, por lo menos será hasta el 11 de marzo del próximo año).

A mi juicio, es legítimo que el Gobierno intente llegar a acuerdos con organismos representativos de sectores municipales o gremiales, e incluso que los adopte. Pero si ellos suponen una ratificación legal, no obligan al legislador, al Congreso, y tienen carácter de acuerdos ad referendum. El Ejecutivo no puede adoptarlos, o comprometerse a ello, sino en la medida en que encuentren aceptación en el Parlamento.

Por consiguiente, me baso en que los incisos primero y segundo del texto constituyen un todo, y en que la facultad que se entrega al Poder Legislativo (de acuerdo con la Constitución) en virtud de ley de iniciativa del Presidente de la República, va a pasar a las municipalidades, aunque de manera que una ley orgánica constitucional fijará la forma de ejercer tal

DISCUSIÓN SALA

atribución; y en que ésta va a suponer una iniciativa del Presidente de la República en cuanto a determinados límites y requisitos. Francamente, en esa condición -ocurre por la inversa-, no me siento en disposición de votar en contra el artículo.

No puedo votarlo a favor si lo relaciono con un conjunto de compromisos cuya dimensión y proyecciones me preocupan y en los que, en alguna medida, no participo. Como un texto limpio que se nos presenta, que establece que se cambia una facultad legal por una municipal, pero regida por una ley orgánica constitucional en la forma que señala el segundo inciso, no podría oponerme a tal disposición porque, como lo dijo el Senador señor Hamilton, tendremos la oportunidad de regular la ley acá. No obstante, por favor, yo no estoy comprometido por nada, absolutamente nada, de lo que hasta este momento se haya convenido, conversado o avanzado en ese proyecto de ley orgánica constitucional.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, seré tan breve como sea posible. En realidad, quiero invitar al Senado a una reflexión.

Lo que estamos discutiendo es, en el fondo, la flexibilidad en el ámbito municipal. Me parece que eso es lo que está en juego: una forma de flexibilidad. No necesariamente la mejor ni la única posible, pero una que realmente produzca un avance en la idea de que la modernización a que hemos hecho referencia consiste en cierta medida en dar a las entidades del ámbito público atribuciones, capacidad de autonormarse, dentro del sistema de la Administración Pública.

Este concepto, con todas las dificultades que el asunto presenta, es el que me incentiva para pensar positivamente acerca del asunto en debate.

Por cierto que el proyecto en análisis encierra riesgos; los hay de carácter político, como ya se observó. Lo hago presente porque es bueno decir las cosas: el temor que asalta a muchos es el del mal uso que puedan hacer las autoridades municipales. Y -quiero ser franco y preciso- no sólo de parte de determinado sector político. Los abusos son atribuibles más bien a las debilidades de la condición humana, antes que a una tendencia política específica. Entonces, las aprensiones giran en torno de la posibilidad de que unos u otros, hoy o mañana, planteen que, por dar esta atribución a grupos muy pequeños, se derivó en mal uso de los atributos persiguiendo lograr hegemonía política, o persecución de ciertos sectores, o incluso otros objetivos secundarios.

Ése es un riesgo ciertamente propio de tal flexibilidad. Otro riesgo es la posibilidad de mal uso económico. La existencia de 341 centros de gastos relativamente autónomos nos expone a que surjan presiones por aumentar los desembolsos, como tiende a hacer en general la actividad pública. Todo grupo burocrático propende, por su propia dinámica, más a elevar el gasto que a disminuirlo. Y esto, al final, si se deja en el ámbito de la autonomía la definición de sus plantas y de sus rentas, generaría quizás

DISCUSIÓN SALA

un estímulo perverso para que los municipios, probablemente en el conjunto, mal usen de esa atribución. Es otro riesgo que también tiene el paso que se está propiciando.

Con todo, creo que todo cambio o modernización supone siempre ciertos riesgos. Esto es lo que ocurrió en el país cuando se cambiaron las reglas del juego en lo económico. De una economía protegida se entró a una abierta, competitiva. Y eso ha generado dificultades hasta el día de hoy. Todo el proceso de integración al comercio exterior plantea nudos ciegos que, a mi juicio, no se han resuelto debidamente -el tema agrícola, por ejemplo-, y los cuales deben ser resueltos. Si no, será un proceso que va a perjudicar a un grupo de chilenos. Y quienes defendemos las regiones agrícolas no pretendemos impedir la integración de Chile al mundo exterior o a la competencia; pero sí que se cautelen esos intereses, porque son legítimos. Corresponden también a chilenos que tienen derecho a integrarse a la modernidad con posibilidad de subsistir en ella.

Aquí nos pasa, en cierto sentido, algo semejante. Yo creo en la autonomía municipal. Además, en mi opinión, el país no puede seguir siendo dirigido desde Santiago o desde Valparaíso, donde se encuentra radicado el Congreso. Necesitamos una verdadera regionalización. Y ésta no consiste solamente en la descentralización del sector público, sino también del privado, para que realmente haya vida en cada una de las regiones y provincias. Pero eso requiere que, desde cada lugar -localidad, comuna o gobierno regional- haya atribuciones y capacidad de desenvolvimiento. El municipio, ciertamente, a mi juicio, es eje en ese proceso. Sin lugar a dudas, es la empresa de servicios más importantes para cada comunidad, porque es el que resuelve directamente las principales inquietudes cotidianas de los habitantes de cada lugar.

En ese esquema, ¿podemos nosotros no correr el riesgo del mal uso, por razones políticas o económicas? Pienso que es un lujo demasiado grande -o temor- que no podemos evitar.

Por ello, he estado atento a la discusión habida entre el Gobierno, los funcionarios municipales y la Asociación de Municipalidades. Todos ellos de común acuerdo han dado un paso adelante para resolver las inquietudes, por cierto. Los funcionarios municipales tienen temores de inestabilidad a raíz de la flexibilidad que se da al consejo municipal. La idea de ligar la posibilidad de que por una sola vez dentro del período de su mandato un alcalde y el grupo de concejales respectivos puedan actuar en ese sentido, con la posibilidad de flexibilizar, personalmente no me parece la más adecuada ni la más sana, porque significa casi una invitación a que en cada período se utilice tal instrumento; se ligue al grupo que en ese minuto tiene mayoría, y que, por lo tanto, la pueda ejercer en esa dirección. Considero equívoca la idea, aunque se trate de una sola vez; pero, en fin, entiendo que no se pueda fijar por otros plazos, pues tendrían que ser necesariamente mayores, porque ello rigidizaría demasiado el sistema.

Con todo, señor Presidente, hay cuestiones que todavía debemos pulir, muchas de ellas ya se han mencionado en el debate.

DISCUSIÓN SALA

Otras están contenidas en el acuerdo a que se ha hecho alusión, que obliga -debo decirlo- a quienes lo firmaron y no, por cierto, al Senado. Éste no ha formado parte de ese acuerdo, ni ningún señor Senador -hasta donde yo tenga conocimiento- participó en las negociaciones, ni estampó su firma, dando su acuerdo al respecto. Es un acuerdo a que el Gobierno se comprometió respecto de ciertas cuestiones con las otras asociaciones. La autoridad verá cómo lo cumple, lo mismo que los funcionarios municipales o las municipalidades.

Nosotros tenemos que decidir con libertad y soberanía -así lo hago yo-, porque hay un proceso de modernización al cual no nos podemos sustraer, aunque sean reales los riesgos que muchos han señalado. Yo los comparto, y muchas veces los he hecho míos. Incluso, como se ha dicho en etapas anteriores de este mismo debate, hoy día estamos frente a una cuestión en donde no podemos sino asumir el riesgo que tenemos por delante. Desde luego, cuando discutamos la ley orgánica deberemos tener el necesario cuidado de cautelar que esos riesgos no se materialicen ni se posibiliten, para que efectivamente podamos modernizar. Y cada municipio, dentro de su realidad, pueda hacer el gobierno que la comuna necesita. Como decía, tal "empresa de servicios" debe ser eficiente en su atención a los vecinos, pues de aquélla depende en gran parte la solución de sus problemas.

Por estas consideraciones, señor Presidente, y teniendo presentes las dificultades que muchos señores Senadores han planteado y que entiendo -más aún, respeto-, voy a votar favorablemente el proyecto de reforma constitucional.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Núñez.

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, haré uso de ella en el momento en que discutamos el artículo 110.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Andrés Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Señor Presidente, para los efectos de poder analizar la norma del artículo 110, nuevo, que se propone, tenemos que determinar qué es lo que estamos planteando como proyecto futuro desde el punto de vista de la institucionalización del país, y si contribuimos con claridad a lo que se ha denominado "un proceso real de descentralización" en relación con la gestión de las municipalidades.

El artículo 110 que se nos propone no tiene, a mi juicio, los riesgos que se han hecho ver, pues si bien por una parte se le dan a las municipalidades algunas atribuciones para el cumplimiento de sus funciones, por la otra se establece que una ley orgánica constitucional determinará la forma como deberán ejercerlas. Y aún más, se dispone que esa ley orgánica será de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Ese enmarque permite que avancemos realmente en lo que queremos hacer en Chile: transferir facultades y capacidad de ejercicio a las municipalidades, y no tener desconfianza en lo que ellas puedan hacer. Inclusive en el acuerdo a que se ha referido el señor Ministro del Interior, acerca de cuál podría ser el contenido de esa ley orgánica constitucional -el

DISCUSIÓN SALA

cumplimiento de ello por lo demás lo exigiremos nosotros al momento de despachar la norma respectiva- se toman diversas precauciones, para evitar que una municipalidad pueda abusar o ir más allá de las facultades que se le entregan. Desde ya se establece en el punto 3, que para los efectos del ejercicio de estas nuevas facultades se considerarán los siguientes criterios: la existencia de un plan de desarrollo comunal; la vigencia de una política de recursos humanos en el contexto del plan del desarrollo comunal; la consulta reglada y formal al estamento funcionario organizado; la aprobación por los dos tercios de los concejos municipales; un sistema de prelación para las decisiones concretas del personal comprendido en la modernización de cada planta, pudiendo considerarse, entre otros, criterios de calificación, de perfeccionamiento y de antigüedad.

Por lo tanto, se establecen exigencias, las cuales quedarán establecidas en la ley orgánica municipal respecto de cada un de las materias aquí señaladas.

Por otra parte, también deseo dar a conocer en el Senado mi experiencia personal sobre esta materia. Cuando se ha pretendido modificar las plantas del personal en las municipalidades -hoy día ellas tienen en sus manos la gestión y el gobierno en favor de los vecinos y de la gente en relación con temas tan importantes como la educación, la salud, y todo cuando implica la administración de la vida urbana en la ciudad o en la comuna-, antiguamente y hasta hoy, se requiere de una ley. Y la última modificación de plantas se hizo sobre la base de una facultad entregada al Presidente de la República, conforme a la cual el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos debían determinar la planta de cada municipalidad en Chile. Se entendía o creía que en la Dirección de Presupuestos se iba a tener un conocimiento exacto de lo que sucede en la municipalidad de Pitrufquén o en otra del norte o del extremo sur. Y en verdad no es así. Por eso muchas veces las plantas que se han aprobado resultan inadecuadas para la gestión de la función municipal respectiva, de acuerdo con la realidad de las municipalidades. Ello significó que el Ministerio de Hacienda tuviera que dictar más de 300 decretos de fijación de plantas, las que han sido cuestionadas y discutidas, pues, muchas veces, la estructura dada no servía para que pudieran cumplir sus funciones.

En virtud de esta disposición no queda fuera de resguardo el interés por el buen manejo de los recursos ni las facultades que corresponden al Presidente de la República; y, si se lee bien, veremos que nosotros también tendremos la posibilidad de incluir en la ley orgánica municipal -que es de iniciativa exclusiva del Jefe del Estado- la norma conforme a la cual, cuando cada municipalidad ejerza la atribución contemplada en el artículo 110, lo haga encuadrada dentro de los límites y de las responsabilidades correspondientes a una buena gestión.

Por esas razones, el citado artículo 110 que se nos propone es un buen avance hacia la descentralización, transfiriendo a las municipalidades facultades que les son necesarias para el buen ejercicio de sus funciones.

DISCUSIÓN SALA

Por todo lo anterior, señor Presidente, el Senado debiera aprobar el proyecto de reforma constitucional, sobre todo porque cuenta con el consenso de la Asociación Chilena de Municipalidades, integrada por todos los sectores, sin distinción, habiendo sido acogida la disposición propuesta por la unanimidad de ella. Asimismo, han concurrido y concurren al acuerdo las organizaciones de funcionarios municipales, las cuales, en un comienzo, fueron críticas de las primeras formas de redacción del artículo.

Por eso, como existe tal consenso, la Sala debiera recogerlo, con el objeto de posibilitar el despacho de esta reforma constitucional y, con ello, permitir que luego discutamos en el Parlamento la norma de ley orgánica constitucional que facilite a las municipalidades el buen ejercicio de estas facultades.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Otero.

El señor OTERO.- Señor Presidente, no intervendré ahora, sino al fundamentar mi voto.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Senador señor Hormazábal.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, para no participar en la fundamentación del voto, deseo manifestar ahora que me alegro mucho de que el Gobierno haya dado pasos positivos con la Asociación Chilena de Municipalidades y con las organizaciones de los empleados municipales; y que, por lo menos desde el punto de vista de los trabajadores, se hayan despejado algunas de las dudas que tenían en tal ámbito.

Como señalé en mi intervención anterior sobre el particular, aquél fue uno de los temas que estuvo en debate. Pero todavía quedan pendientes dos: uno, relativo a cómo se fiscalizan los poderes de que se dota a las municipalidades, particularmente a los alcaldes; y el otro, en cuanto a la concepción de cómo se realiza la descentralización o la desconcentración de poder.

Señor Presidente, reiteraré mi opinión sobre tales temas. En primer término, no estoy dispuesto a conceder más atribuciones a los alcaldes. En la actualidad, ese cargo lo ejercen hombres y mujeres de gran relevancia y lo hacen en muy buenas condiciones. Sin embargo, como teoría política, siempre me interesa que junto a un poder haya un contrapoder. Según mi experiencia, las funciones del concejo municipal, por ejemplo, son insuficientes en comparación con las atribuciones del alcalde.

En segundo lugar, el ámbito de la descentralización y desconcentración genera una posibilidad de disgregación que no parece apropiada para mi concepto de país unitario.

Anteriormente señalé que me llama la atención -por eso lo repito- que entre los acuerdos con los trabajadores se hable de un "bono de modernización". En razón de ello, quiero insistir ante el Senado en cuanto a la atribución que se otorga a los alcaldes y a los concejos comunales. Por mucho que se haya buscado regularlo en la forma propuesta, se les entrega a los municipios la facultad de crear o suprimir empleos, según el marco que

DISCUSIÓN SALA

establezca la ley orgánica. Pero eso que se llama modernización -reitero- en la Ley Municipal de 1854 y en la de 1887, ya estaba contemplado como atribución de los alcaldes y concejos municipales. Y el fenómeno tremendamente negativo que se produjo obligó al legislador del siglo actual a dictar normas de concentración. Sobre el particular deseo que el proceso de desconcentración y descentralización que se realice -en el cual el Presidente de la República está justamente comprometido- sea permanente, pero no me satisface la fórmula a que aquí se ha llegado.

En consecuencia, junto con expresar mi alegría porque el Gobierno y la Asociación Chilena de Municipalidades hayan logrado recoger las inquietudes de los trabajadores, debo manifestar que, desde mi punto de vista, la forma en que lo han hecho no me complace. Por lo tanto, votaré en contra de la reforma.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Prat.

El señor PRAT.- Señor Presidente, siendo partidario de la flexibilización en la administración municipal, en las normas que la rigen y en la entrega creciente de autonomías al gobierno comunal, estimo que permitir la creación de plantas de personal según esa propia autonomía, o mantenerla como rige en la actualidad en virtud de una ley de la República, es un tema que no está debidamente resuelto y que responde a una definición doctrinaria respecto de lo que es la Administración Pública, sin haberse analizado adecuadamente ni con la profundidad requerida.

Los análisis que hoy día se hacen, se efectúan sobre la base de una casuística; y de acuerdo con ella, la forma en que se propone la disposición de que se trata puede llevar a situaciones altamente inconvenientes. El que una planta de personal municipal quede sujeta a la resolución del concejo pertinente, una vez en cada período, puede llevarnos a que periódicamente tengamos una nueva planta y que, en definitiva, ésta constituya quizás el botín de pago de las campañas electorales municipales.

Muchos me miran espantados, pero, a veces, estas cosas se producen. Entonces, realmente ésa puede ser una situación altamente inconveniente.

La forma en que se propone esta disposición en virtud del acuerdo adoptado entre el Gobierno, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile -o sea, ligada al plan de desarrollo comunal, lo que como fundamento me parece muy atendible y propio- puede generar una inflexibilización de la planta de personal en cada período. Porque si hay proyectos que se enmarcan en determinado plan de desarrollo comunal, ellos deberían ser atendidos principalmente sobre la base de externalización de funciones y de servicios a contrata, y que la planta propiamente tal responda al núcleo permanente de lo que es la administración comunal.

Esta disposición puede llevarnos a ampliar o reducir la planta -casi nunca lo segundo y casi siempre lo primero-, para atender determinado objetivo del citado plan de desarrollo comunal, y abandonemos

DISCUSIÓN SALA

con ello la sana práctica que se ha ido imponiendo, en cuanto a optar, principalmente, por la vía de la externalización, dejando las contrataciones para lo que es circunstancial y la planta, para las funciones permanentes.

Por eso, atendida tal situación, considero que el análisis de estos temas no está debidamente avanzado como para proceder con la seriedad y trascendencia que requiere una reforma constitucional.

No conocemos cómo sería el proyecto de reforma de ley orgánica para implementar la disposición que nos ocupa. Sólo apreciamos un anuncio de intenciones a través del convenio mencionado. Por eso, me pronunciaré en contra de la reforma, pero quiero hacer una observación que, a mi juicio, no puede escapar al análisis del Senado.

Ha constituido parte central de la discusión sobre el artículo 110 la vista que hemos tenido, a partir de cierto momento de la sesión, del Acuerdo para la Modernización Municipal suscrito entre el Gobierno, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile. Algunos Parlamentarios se han referido a él en términos de analizarlo en profundidad. Considero acertadas algunas de las normas que propone, pero hay otras disposiciones que no pueden ser vistas con buenos ojos en el Parlamento. Nos referimos a la que se ha denominado "asignación de modernización", y daré lectura a la parte pertinente, para que podamos entender de qué se trata y proceder a su análisis.

En la página 3 del Acuerdo, donde se trata de los Incentivos para la Modernización, se dice lo siguiente: "1.- El Ejecutivo, considerando el Acuerdo Complementario entre ambas Asociaciones," -la de funcionarios y la de municipalidades- "impulsará una iniciativa legal en la que se establecerá que el incremento consagrado en él, tendrá la forma de una "asignación de modernización" mensual..

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- ¿Me permite, señor Senador? Le ruego excusarme, pero como ha llegado la hora de término del Orden del Día, debo solicitar el acuerdo de la Sala para poder continuar la discusión del proyecto y, eventualmente, despacharlo.

El señor MUÑOZ BARRA.- Señor Presidente, nosotros daríamos el acuerdo sólo si se pone en votación el proyecto.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- ¿Habría acuerdo para prorrogar la hora con el solo propósito de votar la iniciativa?

El señor RUIZ (don José).- Y que fundamenten su voto los señores Senadores.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Advierto que, por tratarse de un segundo informe, no habría una sola votación, sino varias.

El señor OTERO.- Señor Presidente, el Comité de Renovación Nacional, a petición precisamente del Senador encargado del tema, no está de acuerdo en prorrogar la hora.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- En ese caso, queda pendiente la discusión del proyecto y con el uso de la palabra el Honorable señor Prat.

Ha terminado el Orden del Día.

DISCUSIÓN SALA

1.11. Discusión en Sala

Senado. Legislatura 335, Sesión 03. Fecha 10 de junio, 1997. Discusión particular. Se aprueba.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓN COMUNAL

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Corresponde proseguir la discusión particular del proyecto de reforma constitucional sobre administración comunal, con segundo informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas.

- 0 -

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

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

El señor RÍOS.- Señor Presidente, quisiera que el señor Ministro prestase especial interés a lo que expresaré en seguida, atinente a algunas consultas, a fin de resolver nuestra votación en esta materia, para todos nosotros trascendental.

De partida, el análisis a que nos hemos abocado en estos últimos días respecto de la reforma constitucional, y teniendo presente los términos del denominado "Acuerdo para la modernización municipal", firmado por el Gobierno, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, dice relación a ciertos requerimientos financieros para resolver algunos puntos propios de ese último texto. Es el caso de los reajustes, el bono de modernización, de 20 mil pesos per cápita, y, finalmente, lo establecido en el número 2 de los "Incentivos para la Modernización", en cuanto a los beneficios transitorios, donde se determina que se "consagrará la existencia de un período de 6 meses para que los funcionarios que reúnan las condiciones y requisitos para jubilar, puedan impetrar los siguientes beneficios:

"Indemnización, compatible con la jubilación, de un mes de la última remuneración por cada año de servicios en la administración municipal, y fracción superior a seis meses, con un tope máximo de seis meses, de financiamiento fiscal."

Se señala que el bono de modernización importa un financiamiento por cerca de 600 millones de pesos de parte del sector municipal, en todo el país. A su vez, el reajuste representa una cantidad del orden de 5 mil 777 millones de pesos, lo que, sumado a lo anterior, da un total de 6 mil 377 millones de pesos. Y, tocante a los beneficios transitorios y la posibilidad de jubilación, con indemnización de un tope de seis meses y financiamiento fiscal, la estimación es de 2 mil 844 millones de pesos, sobre la base de que se puede favorecer a dos mil funcionarios. Consideramos prudente dicha cifra, a pesar de existir antecedentes de que puede ser mayor.

DISCUSIÓN SALA

En total, el costo del proceso asciende, por lo tanto, a 9 mil 221 millones de pesos. Pero en el día de ayer el señor Ministro manifestó que lo dispuesto para el primer año son alrededor de 7 mil 500 millones de pesos. La diferencia, de más o menos mil 700 millones, que se registraría en ese período de aplicación de la norma conduce, entonces, al empleo de recursos municipales. Y ello, sin duda alguna, aparte involucrar una obligación de las municipalidades, conllevaría, en forma aún más grave, responsabilidades financieras para las de menores ingresos, lo que redundaría en una complicación en el cumplimiento del precepto.

Ésta es la primera consulta. Formularé cinco o seis de una sola vez, para que posteriormente sea posible intercambiar algunas ideas.

El segundo elemento que se debe tener en cuenta es que, si bien es cierto que el acuerdo señala que existirá la facultad para disponer de la planta por una vez en cada período alcaldicio, resulta indiscutible que en todo el proceso de administración y, básicamente, en los aspectos propios del desarrollo de la administración interior del Estado -las municipalidades se hallan dentro de esa área- ello irá provocando un conflicto, en relación con la seguridad y tranquilidad de los trabajadores y profesionales respectivos. Lo anterior, aparte de las variaciones de criterio, de las acciones que se emprenden, de todo lo que se suscita, en fin, como dificultad cuando se cambian plantas.

Existen, sí, factores que podrían constituir un freno, ante lo que expresa el mismo documento, en cuanto a los beneficios permanentes, respecto de las obligaciones de la municipalidad al mediar los cambios aludidos, las cuales son bastante altas. Pero me parece importante que en la futura ley se estudie muy a fondo la fórmula para establecer las plantas.

Y aquí deseo adelantar un par de aspectos relevantes, señor Ministro. Creo que ciertas acciones municipales son permanentes, independientemente de los planes de desarrollo, de las metas y objetivos que se persigan. En efecto, siempre hay un Director de Tránsito, un Director de Obras Municipales, una Secretaria del Alcalde, un Jefe de Contabilidad, un Jefe de Finanzas, en fin, todo lo que constituye la estructura permanente del municipio. Sin embargo, también se registran estructuras móviles, básicamente ceñidas a cuanto se refiera al cumplimiento de metas y objetivos determinados por el plan de desarrollo, que hoy fue repuesto por la Comisión de Gobierno para ir precisando las bases del acuerdo, de tanta trascendencia.

Como tercer elemento, cabe consignar que todo el proceso se encuentra enmarcado, tal como lo dice el acuerdo, en la "fortaleza financiera de los municipios". Si bien es cierto que no se adelanta en forma más profunda el significado de esa expresión, quiero entender que de pronto puede darse el caso de funcionarios que, por pertenecer a municipalidades con mayor fortaleza financiera, perciben ingresos superiores o manifiestamente superiores a los de quienes trabajan en otras más modestas.

DISCUSIÓN SALA

Pienso que es importante dejar establecido que el objetivo de la administración radica en las personas, más que en las estructuras financieras municipales. Y este punto me provoca, también, una enorme duda, respecto de la cual me parece conveniente intercambiar algunas ideas con el señor Ministro, a fin de ir creando en el transcurso de la discusión de la iniciativa que nos ocupa un fondo conocido, con normas, criterios y objetivos igualmente conocidos.

Otro elemento atinente a lo que interesa precisar es lo referido al plan de desarrollo. Deseo informar, señor Presidente, que la Comisión de Gobierno acogió, finalmente, el texto sobre el particular, puntualizándose que ese plan es el documento rector de toda la actividad municipal. Ello reviste mucha importancia. Sin embargo, tal aprobación implica avanzar de manera más profunda en todo lo que significa dicho instrumento, en sus aspectos relevantes y en cuanto se relaciona, fundamentalmente, con lo señalado en el acuerdo. En éste se expresa que "Las ideas básicas que regularán las nuevas facultades municipales considerarán los siguientes criterios:

"-existencia de un plan de desarrollo comunal.". Se trata de una obligación ya dispuesta en la norma legal aprobada en la Comisión de Gobierno hoy en la mañana.

Y en seguida se señala otro factor, muy relacionado con el personal:

"-vigencia de una política de recursos humanos en el contexto del plan de desarrollo comunal.".

Considero necesario saber cuál es la opinión del señor Ministro acerca de los elementos mencionados, cuáles son los criterios sustentados al respecto por el Ejecutivo, con el objeto de avanzar en una acción común que permita lograr el proceso de descentralización, pero, a la vez, abrigar la seguridad de que los funcionarios y trabajadores municipales cuentan con la tranquilidad y las seguridades suficientes para poder seguir desarrollando sus actividades conforme a su contrato y a sus responsabilidades administrativas actuales.

Nada más, señor Presidente.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Ofreceré la palabra al señor Ministro, pero quiero compartir, por lo menos, una reflexión con la Sala.

Deseo recordar que ésta es la discusión particular de un proyecto, la que, por su propia definición, lleva a tener que pronunciarse sobre las proposiciones de modificación formuladas por la Comisión especializada o sobre la ratificación de las materias objeto de debate después de las indicaciones presentadas por los señores Senadores. Sin embargo, percibo un muy justificado y legítimo afán de volver a una discusión en general, con preguntas y contrapreguntas.

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

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Un momento, Su Señoría.

Debo confesar que el Honorable señor Ríos incluso me ha sorprendido, porque intervino en el mismo sentido en la sesión pasada.

DISCUSIÓN SALA

Y, entonces, propongo abocarnos a lo que corresponde reglamentariamente: discutir las sugerencias de la Comisión y pronunciarnos respecto de ellas. Si la Sala estimara que debe haber algunos compromisos, negociaciones u otro tipo de conversaciones -todos muy legítimos-, se suspendería la sesión por unos minutos para celebrar una reunión de Comités, a fin de ver modo de concluir una discusión que, de lo contrario, nos tomará esta sesión, la siguiente y la subsiguiente. Naturalmente, muchas señoras Senadoras y señores Senadores tienen aspiraciones e ideas respecto del régimen municipal, muy legítimas de plantear aquí; pero advierto que de la manera como se está desarrollando el debate ni se modificará el régimen municipal chileno ni se despachará el proyecto, cuya urgencia, además, vence esta semana.

En consecuencia, reitero mi sugerencia en cuanto a discutir la iniciativa en particular, lo cual supone resolver punto por punto lo propuesto en el informe. Si se estimara necesario -como parece desprenderse de las intervenciones de hoy y anteriores- establecer otro mecanismo para resolver el punto, se suspendería la sesión para reunirnos con los Comités con el objeto de lograr un acuerdo que permita garantizar las oportunidades y derechos de cada uno y cumplir con el Reglamento.

El señor RÍOS.- Pido la palabra, señor Presidente, para hacer una aclaración.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- La tiene, Su Señoría.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, estamos debatiendo la nueva redacción del artículo 110, propuesta en la sesión pasada, y no nos hemos referido a otras materias, sino a las relacionadas con el personal y las plantas. En dicha ocasión, el señor Ministro del Interior mencionó la cifra de 7 mil 500 millones de pesos, pero del estudio que realizamos en los dos últimos días se concluye que el costo será del orden de 9 mil 221 millones de pesos.

En resguardo de los fondos municipales y, al mismo tiempo, por los efectos del inciso segundo del artículo 110 ("Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades."), resulta obviamente interesante e importante aclarar dos o tres aspectos fundamentales, a fin de conocer el criterio del Ejecutivo -que tiene la iniciativa constitucional en estos proyectos- y, eventualmente, pronunciarnos favorablemente.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Solicito el asentimiento de la Sala para permitir el ingreso al Hemiciclo del señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, don Marcelo Schilling.

Acordado.

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, ¿me permite?

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Núñez.

El señor NÚÑEZ.- Los Comités fueron muy claros hoy respecto de cómo proseguir la discusión de esta reforma constitucional. Sólo resta un señor Senador inscrito -entiendo que el Honorable señor Otero- para hacer uso de la palabra en general. Posteriormente, entraríamos al debate artículo por artículo.

DISCUSIÓN SALA

Por lo tanto, le correspondería intervenir -si se me permite insinuarlo- al Senador señor Otero, tras lo cual debería iniciarse el debate en particular. Ése fue el acuerdo de los Comités.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Concuero con lo señalado por el Honorable señor Núñez. Y primero debemos discutir y votar el artículo 110, porque hay otras disposiciones relacionadas con él.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Para resguardar el derecho a intervenir de cada uno de los señores Senadores -obligación que me impone el Reglamento-, debo recordar a la Sala que en la sesión anterior quedó pendiente el debate de la reforma constitucional cuando el Senador señor Prat estaba haciendo uso de la palabra. Por lo tanto, corresponde usar de la palabra a Su Señoría.

La señora FREI (doña Carmen).- Señor Presidente, antes de que intervenga el Honorable señor Prat, podríamos aclarar el procedimiento.

Si entiendo bien, les corresponde exponer a los Senadores señores Prat y Otero, pues en la sesión anterior no alcanzaron a intervenir durante la discusión general de esta normativa, y después de ello comenzaríamos la discusión particular del proyecto.

El señor PRAT.- Si me permite, señor Presidente, quizás pueda surgir una situación distinta.

Deseaba referirme, en forma particular, al artículo 110.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Dicha materia debe debatirse en la discusión particular, señor Senador.

El señor PRAT.- Entonces, solamente si estamos en la discusión particular del proyecto -y específicamente de dicho artículo-, intervendré.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- En consecuencia, procederemos en la siguiente forma:

Estaba inscrito -le restan algunos minutos- el Senador señor Prat -sugiero a la Sala conceder más tiempo a Su Señoría, porque naturalmente, al intervenir en dos sesiones, no alcanza a completar su argumentación-; más tarde, hará uso de la palabra el Senador señor Otero, y, finalmente, nos abocaremos a la discusión particular de la iniciativa, comenzando con el artículo 110.

El señor NÚÑEZ.- Supongo que podremos fundamentar el voto, señor Presidente.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Y les recordaremos a quienes ya intervinieron que expresen su posición.

Tiene la palabra el señor Ministro del Interior.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, nuestra intención es contribuir a esclarecer todos los aspectos relacionados con esta reforma, porque -como señalé durante mi intervención en la sesión pasada- es la más importante que se está abordando en cuanto a la descentralización del Estado y la modernización del país. De manera que me parecen legítimas las preocupaciones.

DISCUSIÓN SALA

En la sesión pasada, una de las últimas intervenciones correspondió al Senador señor Thayer. Su Señoría dijo algo correcto: en este momento estamos discutiendo específicamente la incorporación de un artículo 110, nuevo, a la Constitución Política de la República, y no la ley orgánica constitucional que hará aplicable esta norma.

Por otro lado, hemos tratado de ilustrar los criterios básicos con los que el Ejecutivo enviará el proyecto de ley que -de aprobarse- pondrá en práctica la reforma constitucional con el nuevo artículo 110. Por eso, tuvimos cuidado -repito- en señalar los criterios básicos de esta reforma.

A partir de ahí se logró concretar el denominado Acuerdo para la Modernización Municipal, respecto del cual el Honorable señor Ríos ha formulado inquietudes que pensé haber aclarado durante la sesión anterior. Sin embargo, no tengo inconveniente en repetir la explicación.

Efectivamente, señalé en dicha sesión que el financiamiento del Acuerdo Complementario al de modernización municipal, suscrito entre la Asociación Chilena de Municipalidades, la Confederación Nacional de Empleados Municipales y el Gobierno, implicaba un compromiso del Ejecutivo de entregar, en el primer año, 7 mil 500 millones de pesos y, en el segundo, 6 mil 500 millones de pesos, con cargo al Tesoro Público. Debo agregar que a partir de 1999, con motivo de un proyecto de ley -en trámite en el Parlamento- relacionado con las transferencias de vehículos usados, los municipios dispondrán de 5 mil 500 millones de pesos en forma permanente para los efectos de los desembolsos que deben realizar con motivo -yo diría- de los beneficios permanentes de la ley en proyecto, y no de los transitorios.

Este tema fue analizado extensamente en las negociaciones con la Asociación Chilena de Municipalidades, y convinimos que de esta forma las municipalidades estaban en condiciones de absorber los costos de la modernización, o de satisfacer tanto la mejora del piso con que los empleados municipales entrarán en el nuevo sistema, como el bono -que es transitorio- consignado en la segunda parte de la fórmula para incrementar las remuneraciones contemplada en el Acuerdo Complementario.

Por consiguiente, en opinión del Gobierno y de la Asociación de Municipalidades, el tema del financiamiento de estos compromisos está resuelto en forma permanente -tal cual señalé-, y también de modo transitorio, gracias a los recursos que entregará el Estado. A lo mejor, probablemente haya un desfase entre los recursos que se obtengan, pero, en definitiva, el paquete está financiado en los términos en que me he referido. Por eso, quisiera tranquilizar al respecto al Senador señor Ríos.

En segundo lugar, lo señalado en el número 3 de los acuerdos institucionales, en orden a que las nuevas facultades municipales consagradas en el artículo 110 podrán ser ejercidas por una sola vez en cada período alcaldicio, y sólo desde de la vigencia de la ley regulatoria, debo manifestar que no es **obligación** que se apliquen en cada período alcaldicio. Es una **limitación**. El texto no establece que habrá nuevas plantas en cada uno de tales períodos. Según el Acuerdo, las nuevas facultades consagradas en

DISCUSIÓN SALA

el artículo 110 podrán ser ejercidas "sólo por una vez en cada período alcaldicio".

En cuanto a las estructuras permanentes y las móviles, éste es un tema incluido en la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que se halla en estudio en la Comisión de Gobierno y que, por supuesto, tendremos presente en el momento de formular el respectivo proyecto de ley.

Por último, quiero volver a lo señalado por el Senador señor Thayer la semana pasada. En esta reforma se incorpora a la Constitución un artículo 110, nuevo. En caso de aprobarse, el Ejecutivo enviará al Congreso un proyecto de modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que contendrá los principios básicos a que me he referido. Pero, en definitiva, la legislación será la que apruebe el Parlamento. De manera que el Senado tendrá ocasión de conocer en detalle cada una de esas enmiendas y de pronunciarse sobre ellas.

Eso es todo.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Entonces, procederemos en conformidad a lo acordado hace algunos instantes.

Tiene la palabra el Senador señor Prat.

El señor PRAT.- Señor Presidente, deseaba intervenir en esta discusión para los efectos de redondear los argumentos que estaba dando en la sesión anterior, cuando ésta se levantó por haber llegado su hora de término.

Creo que el tema de la conformación de las plantas y la relación de ellas con el Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales no ha sido debidamente profundizado en el debate y, por lo tanto, no se ha llegado a una solución convincente. Hoy la discusión recae en dos polos opuestos. Uno es el pretender asimilar completamente la administración municipal a la existente en la empresa privada, dando al administrador total autonomía para contratar, reducir plantas, despedir y modificar su orgánica según las necesidades del servicio en cada momento. El otro polo es el de una planta rígida, sobre la base de una carrera funcionaria, con grandes inflexibilidades.

Seguramente la solución justa estará entre los dos polos. Sin embargo, todavía no se ha encontrado, y ni siquiera se ha hecho un análisis en profundidad. Me parece que el camino que estamos siguiendo es el de la improvisación. Y así lo confirma de alguna manera el hecho de que el artículo 110, nuevo, que se ha propuesto, cuya discusión se había entrampado desde hace varios meses, aparece desentrampándose al llegarse a un acuerdo entre la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile y el Gobierno, respecto de los puntos fundamentales que deberá tener la futura ley orgánica constitucional que regule la materia. Esto último es la comprobación fehaciente de que aquí no hay una propuesta madurada, sobre la cual exista un acuerdo respecto a por dónde aterrizar el tema: si más cerca de uno de los polos, o más cerca del otro.

En todo caso, señor Presidente, es importante desvincular los justos mejoramientos de remuneraciones que pueda requerir el

DISCUSIÓN SALA

personal que trabaja en la administración municipal, de lo que es una reforma constitucional, que regula las facultades de los alcaldes para efectos de modificar, ampliar o reducir las plantas.

El señor HAMILTON.- Señor Senador, ¿me concede una breve interrupción, sólo para rectificar un dato?

El señor PRAT.- Si la Mesa lo permite, con mucho gusto.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Con cargo al tiempo del orador, tiene la palabra el Honorable señor Hamilton.

El señor HAMILTON.- Simplemente, deseo aclararle al señor Senador que el Acuerdo para la Modernización Municipal, a que se refirió, no es entre el Gobierno y los gremios, sino entre éstos y la Asociación Chilena de Municipalidades, que, por supuesto, el Ejecutivo también acoge y respalda.

O sea, se trata de un acuerdo entre los trabajadores municipales y los dirigentes de las distintos municipios del país.

El señor PRAT.- Voy a clarificar el punto.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Recupera el uso de la palabra el Senador señor Prat.

El señor PRAT.- El Acuerdo lleva también la firma del señor Ministro del Interior, quien representa al Gobierno, y contiene materias de ley que no pueden ser impulsadas por el señor Ravinet, ni por ningún otro alcalde, sino por el Presidente de la República. En consecuencia, es inequívoco que es un acuerdo con el Gobierno.

De todas maneras, estimo que estas materias -que tocan justas aspiraciones remuneracionales y reivindicaciones que es preciso atender, por cuanto la situación de ese sector de trabajadores está desfasada respecto de la actual realidad- no corresponde vincularlas a esta reforma constitucional, como se hace en el N° 1 de los llamados "Incentivos para la Modernización", donde se consigna que el incremento tendrá la forma de una "asignación de modernización" mensual, imponible y tributable, y regirá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 110, nuevo, que se agrega a la Constitución, una vez que ambas Cámaras del Parlamento aprueben la iniciativa legal pertinente.

Son dos materias absolutamente desvinculadas: una es una reforma constitucional, y la otra, un mejoramiento remuneracional. Por ello, considero inconveniente la fórmula a que se ha llegado.

Con relación a los otros aspectos que incluye el Acuerdo entre los funcionarios, los alcaldes y el Gobierno, relativos a los beneficios de desahucio o indemnización por años de servicio contemplados para aquellos empleados que hayan de cesar en sus cargos, me parece algo que merece ser abordado, pero de un modo general, que comprenda a la Administración Pública en su conjunto, en una visión global, y no a través de este tipo de acuerdo, que puede generar una gran distorsión en lo tocante al resto de los servidores del Estado.

Por eso, reitero mi posición contraria a la norma. En este momento, dados los antecedentes de que disponemos, la escasez de debate y la falta de profundización de él a esta altura, no contribuiré con mi

DISCUSIÓN SALA

voto a su aprobación. Nos encontramos frente a un tema digno de analizarse y ser abordado con prontitud, pero no en la forma en que se nos ha presentado, que a mi juicio resulta improvisada, pues está circunscrita a un solo ámbito de la Administración Pública y carece de una definición clara de qué pasos habrán de seguir al que hoy se estará dando.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Para finalizar esta parte del debate, tiene la palabra el Senador señor Otero, por el tiempo que reglamentariamente le corresponde.

El señor OTERO.- Señor Presidente, agradezco esta deferencia que se ha tenido conmigo, pero renuncio a intervenir. Oportunamente fundamentaré mi voto.

Por lo tanto, estaríamos en condiciones de votar.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- La Mesa no puede sino celebrar el espíritu de colaboración de Su Señoría para el despacho de la iniciativa, ejemplo que espero que sea imitado por los demás señores Senadores.

En votación.

El señor LAGOS (Secretario).- La Comisión propone reemplazar el N° 4 del artículo único por el que indica a continuación: "4.- Incorpórase el siguiente artículo 110, nuevo:

"Artículo 110.- Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.

"Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades."

--(Durante la votación).

El señor COOPER.- Por las razones expresadas por el Senador señor Prat, que comparto, voto en contra.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, a mi juicio, la norma propuesta no garantiza a los funcionarios municipales que los derechos adquiridos al ingresar a la planta serán respetados. Esa planta debe ser fijada por ley, como una garantía de que la respectiva dotación es necesaria en cada uno de los municipios.

La reforma tampoco garantiza a los contribuyentes que los impuestos y contribuciones pagados a los municipios para su mantención y para que puedan desarrollar las importantes funciones hoy a su cargo, van a ser bien utilizados.

En Chile existe una larga experiencia sobre órganos del Estado que, sin manejar recursos propios, sino aportados por los contribuyentes, han fijado equivocadamente las remuneraciones del personal.

Aquí se plantea que en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se establecerán responsabilidades solidarias para el alcalde y los concejales que aprueben tales rentas. Pero, ¿cuándo en Chile se ha hecho efectiva ese tipo de norma?

DISCUSIÓN SALA

Recordó el Senador señor Hormazábal que en el pasado existían esas facultades. Sin embargo, ¿cuál fue la experiencia sobre el particular? Que se dictaron numerosísimas leyes de amnistía para los regidores y alcaldes que fijaron erradamente las remuneraciones en las plantas de personal.

En consecuencia, señor Presidente, no hay garantía a los contribuyentes de una buena utilización de los recursos.

Por otra parte, el error en que puede incurrirse en esa materia sería el de incorporar definitivamente en el patrimonio de los funcionarios las rentas que se han fijado.

Es cierto que se trata de un tema complejo, y comparto el planteamiento del Senador señor Prat en el sentido de que falta determinar de manera exacta cuáles son los parámetros que deben existir para dar mayor flexibilidad a la gestión municipal, la que no requiere, en ningún caso, a mi juicio, de una reforma constitucional.

Voto en contra.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, realmente no entiendo cómo una reforma que tiende a modernizar el sistema municipal y a permitir su desarrollo autónomo -preconizado por todos los sectores políticos del Senado-, pueda tener cierto grado de oposición. Y, además, con la garantía de que la aplicación del artículo en debate estará regulada por la ley orgánica constitucional, cuya modificación debe ser conocida por el Senado.

En consecuencia, por los argumentos dados por el señor Ministro y, también, porque estoy en desacuerdo con lo planteado por los Senadores señor Prat y señora Feliú, voto a favor de la disposición.

El señor LARRE.- Señor Presidente, a pesar del largo debate sobre la materia, me atrevo a afirmar que estamos votando una reforma constitucional sin haber fijado el marco en el cual se puede establecer la liberalidad de funciones en las municipalidades.

Considero altamente riesgoso facultar plena y libremente a cada municipio del país para crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones.

Las experiencias -especialmente las últimas- demuestran la existencia de grandes dificultades en las relaciones entre el alcalde y los funcionarios municipales por motivos políticos. En la comuna de La Unión, donde resido, el actual alcalde, por simple decreto, separó de su cargo en forma arbitraria e ilegal -de acuerdo al fallo de la Ilustrísima Corte Suprema- a la anterior autoridad edilicia máxima, que era funcionario municipal.

Por eso, me merece serias reservas -sobre todo por el ejemplo que acabo de señalar- el hecho de no establecer un marco en el cual puedan operar las prerrogativas que pretendemos dar al municipio.

Para el proceso de descentralización es importantísimo, en mi opinión, que las municipalidades cuenten con facultades; pero las propuestas ahora son excesivas.

DISCUSIÓN SALA

No se ha determinado, por ejemplo, que sea un concejo el que proponga y aprueba la planta, y otro el que la ratifique y la haga funcionar; o bien -dentro de este espíritu regionalizador-, que vaya en consulta al consejo regional. En fin, estimo que no hay ningún contrapeso que sirva para limitar los excesos arbitrarios e ilegales; o la persecución política, como en el caso que he denunciado.

Por lo anterior, a pesar de mi propósito abierto de otorgar franquicias, voto en contra del número 4.

El señor NUÑEZ.- Señor Presidente, estoy francamente muy sorprendido, porque durante siete años he escuchado permanentemente en el Senado la opinión de que básicamente deben generarse máximos grados de autonomía en nuestros municipios para avanzar decididamente en la descentralización. No conozco ningún artículo en la Constitución que permita lograr ese objetivo más claramente que el que se vota en esta oportunidad.

Lo cierto es que estamos otorgando la autonomía que todos deseábamos. Nadie pretende -creo yo- que se produzcan, a través de la aplicación de este artículo constitucional, arbitrariedades en los municipios.

Tengo la impresión de que no se ha leído atentamente el acuerdo a que llegaron las partes interesadas respecto a la aplicación de la norma en debate. El punto número 2 del texto del acuerdo dice taxativamente: "El Ejecutivo se compromete a ingresar a trámite legislativo, una vez promulgada la reforma constitucional señalada, un proyecto de ley orgánica constitucional que regulará el mecanismo de aplicación de las nuevas facultades municipales consagradas en el artículo 110 constitucional. Dicha ley se aplicará plena y universalmente a todos los funcionarios municipales, sin distinción, desde su publicación, como mecanismo único y permanente en el sector municipal."

Ese documento fue firmado por el Gobierno, por la Asociación Chilena de Municipalidades y por la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile. A mi entender, es una garantía suficiente para que no se cometan injusticias.

Nosotros también estamos preocupados, ya que los abusos que se generan en las municipalidades no tienen color político definido. El mecanismo que envuelve el quehacer de los alcaldes a veces es arbitrario; pero no me cabe duda de que, con todas las previsiones tomadas, tanto en esta reforma constitucional como en las que vamos a estudiar en su momento, quedan garantizados los legítimos derechos de los trabajadores municipales.

Por esa razón, voto a favor.

El señor OTERO.- Señor Presidente, este número también fue tratado expresamente en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. En esa oportunidad, se aprobó el artículo 110, nuevo, y se dejó constancia, en el informe, de lo siguiente: "Los HH. Senadores señores Fernández, Hamilton y Larraín señalaron que les parecía un criterio adecuado regular tales materias en la ley orgánica, y no en la Carta Fundamental.

DISCUSIÓN SALA

"El H. Senador señor Otero expresó, asimismo, su opinión favorable respecto de esta norma, pero previno que ella estaba condicionada a que efectivamente se materializaran en la ley orgánica respectiva las restricciones mencionadas por el señor Subsecretario, dejando constancia de que se reservaba el derecho a cambiar de opinión, si ello no acontecía.

"En atención a lo expuesto, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, HH. Senadores señores Fernández, Hamilton, Larraín y Otero, acogió este número con la sola enmienda de sustituir el inciso primero propuesto para el artículo 110 de la Carta Fundamental...".

En esa oportunidad, se nos hizo presente que éste era un anhelo de la Asociación Chilena de Municipalidades y que no había nadie que se opusiera, porque venía propuesto por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado. Posteriormente, el proyecto fue conocido por dicha Comisión y por la de Constitución, Legislación y Justicia, unidas, donde se dejó constancia de lo siguiente:

"El H. Senador señor Otero expresó que la modificación del N° 2 del artículo 62 de la Constitución fue aprobada para el efecto de sustraer del Presidente de la República la atribución exclusiva de crear y suprimir cargos municipales y fijar sus remuneraciones.

"En su opinión, deberá ser durante el estudio de las modificaciones de la ley orgánica la oportunidad de discutir los grados de flexibilidad que tendrán los municipios para crear unidades u organismos y establecer las demás modalidades a que deberán ajustarse aquéllos para ejercer las atribuciones que esta nueva redacción les está entregando.

"A continuación, compartió la inquietud de la H. Senadora señora Feliú en orden a que la redacción propuesta en la nueva indicación podría dar a entender que la facultad que se viene reconociendo a los municipios de crear empleos y suprimirlos y fijar sus rentas puede quedar condicionada a la creación de unidades u organismos de gestión municipal.

"Al parecer del señor Senador ésa no es la intención de los proponentes de la indicación. Antes bien, la idea que inspira la nueva redacción es la de dejar claramente establecido que los municipios son libres para establecer nuevos empleos sin condicionarlos a la creación de nuevas unidades u organismos.

"Agregó, finalmente, que el ejercicio de estas facultades, así entendidas, debe regularse en la ley orgánica constitucional sobre municipios, y concordó con el H. Senador señor Hamilton en que debe radicarse en el Presidente de la República la iniciativa de ley para satisfacer tales propósitos.

"Sobre la base del debate precedente, el H. Senador señor Otero propuso la aprobación del siguiente nuevo texto, adicionado con modificaciones propuestas por los HH. Senadores señora Feliú y señores Hamilton y Larraín."

DISCUSIÓN SALA

Luego, figura el texto propuesto que hoy se somete a la consideración de los señores Senadores.

Deseaba señalar lo anterior, porque, en verdad, estamos confundiendo dos elementos distintos: uno es la reforma a la Carta Fundamental, el marco constitucional; y otro, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, donde debemos tomar todos los resguardos y parámetros. Tan así es que en las Comisiones unidas el Ministro señor Figueroa enumeró algunos de los requisitos que ella deberá contener. Al respecto, fuimos muy categóricos en señalar que, de no establecerse en dicha normativa esas garantías, especialmente respecto de los funcionarios -esto es la carrera funcionaria, el ascenso, la provisión de los cargos- nosotros no íbamos a participar de la votación.

Curiosamente, cuando se suspendió la discusión del proyecto en la sesión de la semana recién pasada, fueron precisamente los propios dirigentes de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile quienes me señalaron que estaban a favor de la reforma constitucional. El señor Ministro nos leyó en la Sala el acuerdo a que libremente se llegó con dicha organización, a lo cual debe agregarse que, a pesar del referido compromiso, nosotros tenemos derecho a establecer en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades todas las garantías y requisitos necesarios sobre el particular.

Es más, cuando consulté al Presidente de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, Senador señor Núñez acerca de algunas de nuestras inquietudes -dado que nos hallábamos en el período de la discusión particular del proyecto y la formulación de indicaciones-, me señaló que él y la Comisión se encontraban dispuestos a abrir nuevamente el debate -como se efectúa en todas las Comisiones-, a fin de buscar las fórmulas que realmente nos garantizaran que se estaban adoptando los resguardos y las precauciones debidas para que esta materia pudiera ser manejada adecuadamente.

Por otra parte, hemos conversado sobre la posibilidad de que los planes municipales -el Senador señor Ríos nos habló acerca de éstos- y las modificaciones de plantas no se lleven a cabo sólo una vez cada cuatro años, sino que sean propuestos por un concejo municipal y, luego, ratificados y puestos en práctica por el que le sucederá en el siguiente período alcaldicio.

Es decir, todas éstas son materias de ley orgánica, pero si no modificamos la Carta Fundamental no podemos mejorar aquélla. Aquí surge el problema de qué es lo primero: ¿la gallina o el huevo? Sin embargo, hay que cortar el hilo en alguna parte, y debe tenerse presente que todos deseamos lograr lo más conveniente para una flexibilización de la labor municipal.

Por esas consideraciones, y dejando expresa mi reserva en lo referente a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades -donde nos preocuparemos de solucionar todos los problemas o reparos que a los señores Senadores les han surgido respecto de la modificación propuesta-,

DISCUSIÓN SALA

voto a favor del proyecto, por cuanto si no hay reforma a la Carta Fundamental, en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades no podrían abordarse estas materias.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, por las razones que di a conocer en mi intervención y por las que acaba de exponer el Senador señor Otero, voto a favor.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, ha sido muy importante discutir los detalles de normas que serán propuestas después de la dictación del precepto constitucional en debate.

Asimismo, es fundamental señalar que todo el proceso de descentralización del país, sin duda alguna, tiene muchos elementos, no sólo lo relativo a los funcionarios municipales -aun cuando esto es muy relevante, por cuanto se trata de los actores primarios del desarrollo de la administración de las respectivas comunas-, sino también lo referente a los recursos manejados por los concejos comunales y los alcaldes, a fin de que sigan llevando a cabo las actividades pertinentes. Ello es algo que la Constitución permite; pero, por distintas razones de carácter centralista, el proceso no avanza con la velocidad que deseamos. Lo mismo ocurre con algunas normas existentes, como el artículo 56, letra I), de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, conforme al cual el alcalde asume la responsabilidad de "Coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna..."; materia respecto de la cual la administración central usualmente tampoco hace caso.

Por lo tanto, es cierto lo planteado por un señor Senador, en cuanto a que durante los últimos siete años ha habido muchos discursos. Pero muchos de ellos hemos logrado transformarlos en normas constitucionales. Sin embargo, hay que avanzar en todos los frentes, no sólo en el aspecto funcionario, sino también en la acción que forma parte de la administración central.

Creo -así lo he manifestado- que todas las grandes inquietudes que hemos planteado han ido plasmando una historia de la ley en torno de los criterios y formas de cómo vamos a discutir las normativas que prosigan el proceso de reforma constitucional y la puesta en funciones del artículo 110. Sin embargo, es preciso señalar que el proceso de descentralización requiere, junto con considerar los aspectos geográficos, sociales, culturales, étnicos y de todo orden que existen en las distintas comunas del país, la adecuación del trabajo, las tareas y los servicios, para alcanzar las metas y objetivos que se persiguen.

Desde ese punto de vista, y teniendo presente que en la aprobación del artículo 110 se han analizado todos los demás antecedentes, los recursos que se han dispuesto, los aspectos propios de la administración de personal, los criterios sobre las normas legales posteriores y la disposición del Senado de crear una estabilidad clara y definida en todas las materias que atañen a la administración comunal, voto favorablemente el proyecto de reforma constitucional.

DISCUSIÓN SALA

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, cuando se inició el debate sobre el artículo 110 el año recién pasado, respecto del cual hubo una natural resistencia de los trabajadores municipales, fuimos partidarios de establecer un compromiso, cuya materialización requiere una nueva Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Sin embargo, en este último tiempo, se inició un debate y un conjunto de reuniones entre el Gobierno, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, donde se llegó a un acuerdo. Sobre esa base los trabajadores dieron su visto bueno para esta reforma constitucional.

En un comienzo teníamos muy claro que dicha reforma no podía dejar establecida las condiciones ni los resguardos que requieren la estabilidad de los puestos de trabajo de quienes hoy laboran en las municipalidades, como tampoco puede ella garantizar que mañana algún alcalde -aun cuando fijemos los resguardos necesarios- no intente actuar en forma arbitraria, porque eso es propio de la condición humana.

Sin embargo, es importante que, frente a este asunto, el Gobierno haya expresado su clara voluntad en cuanto a que estos resguardos no queden específicamente establecidos en la reforma que nos ocupa, pero sí en las modificaciones a la ley orgánica respectiva. Y cuando discutamos la idea de legislar respecto del proyecto que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, será el momento para que quienes mantengan alguna discrepancia puedan plantearla, a fin de establecer las debidas precauciones.

Por eso, llamo a aquellos Honorables colegas que rechazaron el artículo nuevo propuesto, a tomar conciencia de que se está impidiendo el avance en una materia importante.

Soy el primero en plantear la necesidad de que se resguarden los puestos de trabajo de quienes laboran en las municipalidades. Creo importante también establecer las normas que regulen la carrera funcionaria en la ley correspondiente. Pero negarse a legislar sobre la materia es sencillamente cerrar el espacio a la modernización. Actualmente, las municipalidades están anquilosadas; no funcionan.

Comparto también lo planteado por el Senador señor Ríos, en el sentido de que, indudablemente, debemos avanzar en muchos otros campos. Pero hoy nos toca resolver éste; mañana tendremos que abordar otros.

En este sentido, soy partidario de aprobar el artículo propuesto, porque es positivo para las municipalidades y, también, para los propios trabajadores que en ellas laboran.

Voto que sí.

El señor SINCLAIR.- Señor Presidente, voto en contra del artículo, por la gran discrecionalidad que confiere a los alcaldes, los cuales pueden hacer en forma exclusiva y excluyente lo que les parezca respecto del personal, sin considerar la opinión de los concejos.

Una cosa es la modernidad; otra, la descentralización. Me parece que debemos preocuparnos de defender a

DISCUSIÓN SALA

quienes trabajan en las municipalidades, los cuales, en su gran mayoría, han vivido experiencias bastante injustas, ocasionadas precisamente por situaciones como las que plantea la norma que nos ocupa.

Voto que no.

El señor SULE.- Brevemente, deseo señalar que concuerdo con los argumentos del Senador señor Ruiz y no quiero repetirlos, porque coinciden absolutamente con lo que sostengo en la materia.

He querido fundar mi voto solamente para señalar que un señor Senador se refirió a la señora alcaldesa de la comuna de La Unión, doña Elfrida Ojeda, distinguida dama y madre de un ex Parlamentario - actual Juez de Letras de Mayor Cuantía en el sur del país-, quien despidió a un ex alcalde que se autocontrató para los efectos de seguir desempeñando un cargo después de que ella resultara electa. La señora Ojeda obtuvo una extraordinaria votación en la reelección, pues ya había sido Alcaldesa de esa comuna durante el Gobierno de don Patricio Aylwin.

Por lo expuesto, quiero estampar mi apoyo a la señora Elfrida y protestar por lo manifestado en esta Sala en contra de su dignidad y conducta.

Voto a favor del artículo.

El señor THAYER.- Señor Presidente, me pronuncio en favor del artículo 110, nuevo, porque -tal como se ha expresado- contempla un avance enteramente concordante con el espíritu y letra de la Constitución Política, que establece la autonomía municipal.

Soy partidario del sistema consagrado por la Carta Fundamental, dentro del cual constituye una pieza clave la descentralización del poder público entregando de manera progresiva facultades a entes como los municipios, que son, por esencia, órganos descentralizadores.

Todas las prevenciones, preocupaciones o reservas que puedan existir respecto de cómo se ejercerán dichas facultades -tal como se ha expresado muy claramente- son materias que se discutirán al tratar la Ley Orgánica de Municipalidades, a la cual se refiere el inciso segundo del artículo 110.

Tal como manifesté muy claramente el Senador señor Otero, entonces será el momento de presentar esas reservas, puesto que alguna vez deberá darse un corte al problema. No podemos seguir en una suerte de empate entre el "huevo y la gallina" para dirimir qué fue primero. Antes es razonable fijar la facultad en la Constitución, limitándola en la forma señalada por la ley orgánica respectiva.

Lo anterior lo planteé en la sesión pasada y lo entendió muy claramente el señor Ministro del Interior, a quien agradezco su aclaración. Hoy me complace estar de acuerdo con él, ya que mañana, probablemente, no lo estaremos.

Voto que sí.

El señor URENDA.- Señor Presidente, estamos ante un problema complejo y de gran trascendencia, frente al cual -debo confesar- he tenido muchas vacilaciones, pues se trata de una reforma que de alguna manera se encuentra

DISCUSIÓN SALA

condicionada a una normativa que no existe por el momento. Sin embargo, reitero en el Senado que durante toda mi vida he luchado por una mayor descentralización del país. Sinceramente, creo que a la larga, más allá de las muchas deficiencias apreciadas en el manejo de los municipios, habrá una descentralización real en Chile, con municipios fuertes que tendrán autonomía y capacidad para manejarse por sí mismos.

No es posible que a estas alturas del siglo XX sea el poder central el que regule hasta el último cargo de prácticamente todos los municipios de la nación, porque las circunstancias son distintas. Hay municipalidades con determinados recursos, necesidades y características, que son muy distintas de otras y, en consecuencia, es imprescindible dar, de una vez por todas, el paso que facilite la posibilidad de una mejor organización y administración de los municipios.

Comprendo que, de alguna manera, están en juego los derechos de los trabajadores, en cuanto pudiera haber, en ciertos casos, un criterio partidista que conduzca a cometer injusticias, como así también -se ha hecho notar en el Senado- el riesgo de que los municipios pudieran dispararse en sus gastos o en sus organizaciones.

No olvidemos que la misma norma establece, en forma perentoria, que una ley orgánica constitucional de municipalidades establecerá que dichas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. A mi juicio, en lo relacionado con los gastos excesivos, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República debería constituir una garantía. En cuanto a los otros aspectos, más allá de los acuerdos a los que se ha llegado, el Parlamento será quien deberá pronunciarse acerca de las pautas y criterios para que los municipios procedan con la mayor eficiencia y, ojalá, con la mayor equidad posibles.

Como expresó el señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra, de una vez por todas debemos dar este paso, porque, desde el momento en que no podemos contar desde ya, sin una reforma constitucional, con una ley orgánica perfecta referida a la materia, creo que la fórmula que se ha buscado es la adecuada, en el sentido de otorgar una facultad amplia, pero estableciendo que ella deberá regularse por una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que implica pronunciamiento del Parlamento sobre la materia.

Por ello, haciendo fe en el espíritu que inspirará aquella ley; en que dichas facultades, en cuanto concierne al Jefe del Estado y a los alcaldes, se ejercerán pensando en el interés general y en el específico de los municipios, y respetando los derechos de los trabajadores, voto que sí.

El señor VALDES.- Señor Presidente, hay muchos argumentos que podrían darse, pero sólo quiero sostener un principio.

Estamos votando una reforma constitucional. Es evidente que un organismo como el municipio, que cada vez es más básico en el sentido de acercar el poder a la gente y de asentar la regionalización en el ámbito humano mucho más que en las Regiones, se ha establecido en la

DISCUSIÓN SALA

Constitución con suficiente categoría como para que cuente con facultades para fijar sus plantas. Éste es un principio.

En seguida, se dispone que una ley orgánica constitucional fijará los respectivos resguardos, como es natural.

Veo tanta municipalidad bloqueada por la rigidez, por una rigidez histórica; porque hay desacuerdo, porque falta comprensión, porque existen funcionarios indefinidamente acostumbrados a actuar como en una época en que contaban con seguridad, dentro de la mayor arbitrariedad en el nombramiento de los alcaldes. Pero ahora que estas autoridades responden al pueblo, y que los concejales hacen lo mismo, y que todos son elegidos, parece natural que haya un sistema de principios sobre la base de que los alcaldes fijen sus plantas. Por eso, votaré favorablemente.

Ahora, mi amigo el señor Senador que me acompaña en la Región de Los Lagos -desgraciadamente se ha ausentado en este momento de la Sala- se refirió a un asunto relativo a nuestra circunscripción, que actualmente ve la Corte y sobre el cual no me pronuncio; pero así como mi Honorable colega habla de una situación que parece ser anómala -no creo que lo sea tanto-, en otras partes veo alcaldes inutilizados. Esto, porque disponen de grupos de funcionarios que no responden para nada, y no los pueden remover.

Por las razones expuestas, voto que sí.

El señor ALESSANDRI.- Señor Presidente, me parece que aquí se ha dado una serie de razones que, a mi juicio, son fundamentales para la aprobación del proyecto. En efecto, la sola modificación de la Carta Fundamental no producirá por sí un resultado, porque para ello es necesaria una ley. En ésta se podrán establecer todos los parámetros y garantías que sean necesarios.

Por eso, para el mejor desempeño futuro de las municipalidades, cuyo funcionamiento espero que mejore cada vez más dada la importancia que tienen para la comunidad, resulta necesaria la flexibilidad, que, repito, se regulará en la ley. Por lo tanto, especialmente en mérito de lo expuesto por los Honorables señores Otero y Urenda, voto que sí.

El señor DÍAZ.- Señor Presidente, hay varios Honorables colegas que hemos sido alcaldes (entre otros, quien nos preside en estos momentos) y que contamos con experiencia en administración municipal. Entonces nos quejábamos de sentirnos demasiado restringidos, con escasas facultades y pocas posibilidades de actuar.

Mantengo la opinión que sostuve años atrás, cuando era alcalde de Rancagua, la que creo compartida por algunos señores Senadores presentes. Los alcaldes necesitan más facultades, mayor flexibilidad para actuar. Eso no significa eliminar el contrapeso de los concejales, de la opinión pública, de la prensa y de las elecciones. A Dios gracias, viene una serie de medidas en forma de modificaciones a la legislación vigente, entre otras -espero que esta vez resulte- la elección directa de los alcaldes. Ello hará que exista una relación mucho más estrecha entre éstos y la comunidad; tendrán que dar cuenta más precisa de sus acciones.

DISCUSIÓN SALA

Además, respecto del presente proyecto, que según algunos constituye riesgo, debo señalar que no existe disposición, actitud ni modificación alguna que no entrañe riesgos. La democracia es un riesgo; lo son igualmente la libertad y muchas otras opciones. Al entregar más facultades a los municipios y flexibilizar en mayor grado su labor, y sobre todo al descentralizarlos, es indiscutible que estaremos dando un paso adelante en la regionalización y la descentralización.

En razón de que pienso exactamente igual que hace algunos años, cuando era alcalde, voto que sí.

El señor ERRÁZURIZ.- Señor Presidente, algunos hablan -lo han hecho esta tarde- de descentralización. Pienso que la descentralización es sólo una etapa en el proceso de regionalización, término que no debe confundirse con el anterior.

Confío en el pueblo y en su capacidad para aprender a gobernar sus municipios. Si no aprobamos esta reforma, nunca podremos aprobar la ley orgánica que modernice la administración municipal.

Es indudable que existe el riesgo de politización. Pero, ¿quién entendería, por ejemplo, una empresa en la cual no fuera posible fijar la planta ni organizar eficientemente la gestión? El municipio es una empresa que debe mostrar eficiencia en la tarea de emprender el progreso comunal. Por eso, si creemos en la autonomía; si creemos en la regionalización, pese a los riesgos que siempre importan el cambio y la modernización, no podemos dejar de apoyar el presente proyecto, máxime si el señor Ministro del Interior se ha comprometido a enviar al Parlamento el correspondiente proyecto de ley para su estudio, discusión y aprobación.

Por tales razones, voto que sí.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, por las consideraciones que expuse durante el debate, y admitiendo que efectivamente ésta es una materia que encierra riesgos, estoy dispuesto a asumirlos. Para ello confío no sólo en el compromiso que tomó el Ministerio del Interior con los funcionarios y alcaldes de las municipalidades del país, sino también en la labor que nosotros desarrollaremos al estudiar la ley orgánica correspondiente. Esperamos atender entonces a todas las inquietudes que legítimamente se han planteado, y asegurarnos de que esta flexibilidad no dé pie a eventuales abusos en que pudieran incurrir los municipios.

Por estas consideraciones, voto que sí.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Señores Senadores, les ruego que me permitan fundamentar brevemente mi voto.

Se habla de la flexibilidad del sistema municipal chileno; de la necesidad de modernizar y adecuar lo que algunos llaman "empresa de servicios", que es el municipio. No me gusta esa denominación, ni creo en la flexibilidad como se encuentra planteada en el presente proyecto.

De lo que aquí se trata es de la propiedad de los cargos que tienen los funcionarios municipales. A la fecha, éste es el único activo con que cuentan, porque han perdido remuneraciones, como puede apreciarse sobre todo cuando se los compara con el resto de los empleados

DISCUSIÓN SALA

públicos. Esa propiedad está definitivamente perdida por la vía de una reforma constitucional. Al estudiar la ley orgánica constitucional que se enviará al Congreso vamos a ver cómo se regula esa materia. Lo único que queda claro es que los funcionarios municipales han perdido la propiedad de sus cargos obtenida a través del Estatuto Administrativo para Empleados Municipales. Y ésta se entrega contra un exiguo, mínimo, irrelevante mejoramiento de remuneraciones.

Al fundamentar mi voto contrario a la reforma, quiero señalar que entiendo la modernización de manera distinta. A mí me gustaría que estuviéramos hablando, como lo hicimos respecto de otras reparticiones de la Administración Pública, del mejoramiento de las remuneraciones del sector; de la forma de incentivar a que se trabaje más y mejor; de la creación de un sistema de calificaciones que permita incrementar los sueldos, quizá, en función del mejor desempeño logrado. Pero dar paso hoy día para que las municipalidades se autoestructuren y reestructuren va a producir en el sistema municipal y en sus funcionarios un efecto de deterioro francamente incompatible con el cumplimiento de los objetivos de estos entes tan importantes de la Administración del Estado.

No entiendo de ese modo el respeto a la carrera funcionaria, y estimo que estamos dando una pésima señal de precariedad que va a conducir, en tiempos de elección de las autoridades comunales, a compromisos y vinculaciones de la peor naturaleza.

No estoy de acuerdo en que el régimen municipal chileno quede sujeto a lo que se pueda hacer cada determinado número de años, como fruto del acceso de nuevas autoridades a los cargos edilicios.

Por consiguiente, no puedo medir esta situación en términos de un acto de confianza. Simplemente, la veo como una materia susceptible de mejoramientos que yo hubiese querido de otra manera.

A mi parecer, esta reforma constitucional tendrá impredecibles y, ciertamente, muy negativos efectos en el régimen municipal chileno.

Voto que no.

El señor LAGOS (Secretario).- ¿Algún señor Senador no ha emitido su voto?

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Terminada la votación.

--Se aprueba el artículo 110 propuesto por las Comisiones unidas (34 votos por la afirmativa y 9 por la negativa).

Votaron por la afirmativa los señores Alessandri, Bitar, Calderón, Carrera, Díaz, Errázuriz, Fernández, Frei (don Arturo), Frei (doña Carmen), Gazmuri, Hamilton, Huerta, Lagos, Larraín, Lavandero, Letelier, Martín, Matta, Núñez, Ominami, Otero, Páez, Pérez, Piñera, Ríos, Romero, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Sule, Thayer, Urenda, Valdés, Zaldívar (don Adolfo) y Zaldívar (don Andrés).

DISCUSIÓN SALA

Votaron por la negativa los señores Cantuarias, Cooper, Díez, Feliú, Larre, Mc-Intyre, Prat, Siebert y Sinclair.

- o -

Se inicia votación del artículo que introduce modificaciones al artículo 62 de la Constitución (actual artículo 65)

El señor LAGOS (Secretario).- Corresponde que la Sala se pronuncie sobre la primera proposición de las Comisiones de Gobierno y de Constitución, unidas, que consiste en reemplazar el N°1 del artículo único del proyecto por el que se indica a continuación:

"1.- Sustitúyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

"2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110."."

Esta proposición fue acordada por unanimidad.

El señor NÚÑEZ.- Es concordante con lo que acabamos de aprobar, señor Presidente. Por lo tanto, deberíamos acogerla con la misma votación anterior.

La señora FELIÚ.- Sí, señor Presidente.

El señor HAMILTON.- Así es, porque este número es consecuencia de la disposición recién aprobada.

El señor CANTUARIAS (Vicepresidente).- Si no hubiera objeción, se aprobaría en los mismos términos en que lo fue el artículo 110.

Acordado.

--Se aprueba (34 votos por la afirmativa y 9 por la negativa).

OFICIO LEY

1.12. Oficio de Cámara de Origen a Cámara Revisora

Oficio de Ley a la Cámara de Diputados. Comunica texto aprobado. Fecha 11 de junio, 1997. Cuenta en Sesión 08, Legislatura 335. Cámara de Diputados.

Nº 11.090

Valparaíso, 11 de junio de 1997.

Con motivo del mensaje, informes y antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., el Senado ha dado su aprobación al siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

1.- Sustitúyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

"2.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110.";

- o -

Hago presente a V.E. que el proyecto fue aprobado en votación general, con el voto afirmativo de 34 señores Senadores de un total de 46 en ejercicio, y, en votación particular, con el voto afirmativo de 28 señores Senadores los incisos primero, octavo y noveno del artículo 107 que se sustituye en el Nº 2 del artículo único; de 29 señores Senadores el inciso segundo del artículo 107 que se sustituye en el Nº 2 y el Nº 3 del artículo único; de 30 señores Senadores el inciso quinto del artículo 107 que se sustituye en el Nº 2 del artículo único, y de 34 señores Senadores el Nº 1, los incisos tercero, cuarto, sexto y séptimo del artículo 107 que se sustituye en el Nº 2 y el Nº 4 del artículo único, de un total de 45 en ejercicio, dándose cumplimiento de esta forma a lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 116 de la Constitución Política de la República.

Dios guarde a V.E.

SERGIO ROMERO PIZARRO
Presidente del Senado

JOSE LUIS LAGOS LOPEZ
Secretario del Senado

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

2. Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados

2.1. Primer Informe de Comisión de Constitución

Cámara de Diputados. Fecha 08 de julio, 1997. Cuenta en Sesión 27, Legislatura 335.

INFORME DE LA COMISION DE CONSTITUCION, LEGISLACION Y JUSTICIA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE REFORMA LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA CON EL OBJETO DE DOTAR A LAS MUNICIPALIDADES DE NUEVAS ATRIBUCIONES Y CONFERIRLE MAYOR PARTICIPACION A LA COMUNIDAD LOCAL.

BOLETIN Nº 1608-06 (S)-1

HONORABLE CAMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Para el despacho de esta iniciativa el Jefe del Estado ha hecho presente la urgencia, la que ha calificado de suma para todos sus trámites reglamentarios, contando, en consecuencia, esta Cámara con un plazo de diez días corridos para la tramitación del proyecto, plazo que vence el día 11 del mes en curso, por haberse dado cuenta de la urgencia en la Sala el día 1 de julio pasado.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de las siguientes personas:

- Don Carlos Figueroa Serrano, Ministro del Interior.
- Don Marcelo Schilling Rodríguez, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Don Eduardo Pérez, asesor jurídico del Subsecretario del Interior.
- Don René Saffirio Espinoza, Alcalde de la Municipalidad de Temuco y Vicepresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades.
- Don Sergio Núñez, asesor de la Asociación mencionada.
- o -

DISCUSION EN GENERAL.

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

Durante la discusión en general de la iniciativa, la Comisión escuchó los planteamientos del señor Ministro del Interior quien explicó que la idea de consolidar y fortalecer la administración municipal, requería cambios en el ordenamiento jurídico, algunos de los cuales presuponían una modificación constitucional previa.

- 0 -

Por último, dentro del proceso de descentralización del Estado, se daba un importante paso en la flexibilización de la orgánica municipal al modificar el artículo 62 de la Constitución, por cuanto se permite a los municipios establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional permita, la que deberá señalar que órganos pueden tenerse, pero será el municipio quien decidirá, en definitiva, cuáles está en condiciones de establecer. Asimismo, al permitirseles crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, se les autoriza, con la limitación señalada, para manejar sus plantas de personal.

Señaló, finalmente, que para implementar esta última modificación, se había alcanzado un acuerdo con la Asociación Chilena de Municipalidades y con la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile.

El Vicepresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, junto con compartir los conceptos del Ministro, estimó que la disposición que obliga a los servicios públicos a coordinarse con los municipios cuando desarrollen actividades en sus territorios comunales, es muy positiva porque podrá permitir que las municipalidades transformen su rol de meras administradoras de servicios, en verdaderos gobiernos locales, sin perjuicio de la posibilidad cierta de compatibilizar los planes de desarrollo comunal con las políticas locales de los servicios dependientes de la administración central.

Terminó señalando que para las municipalidades resulta muy importante no estar sujetas a estructuras comunes porque existen tantas realidades como municipios en el país, tanto desde el punto de vista de su gestión como de sus recursos humanos y financieros.

La Comisión coincidió con los planteamientos efectuados y procedió a aprobar la idea de legislar, por unanimidad.

DISCUSION EN PARTICULAR.

Durante la discusión en detalle de las disposiciones del proyecto, la Comisión convino en dividir la votación por números y llegó a los siguientes acuerdos:

Nº 1 DEL ARTICULO UNICO.

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

Substituye el N° 2 del inciso cuarto del artículo 62 para suprimir la mención a los servicios públicos o empleos rentados de naturaleza municipal.

Los representantes del Ejecutivo explicaron que esta disposición sacaba del campo de las materias que son propias de ley, la creación o supresión de cargos municipales, lo que hoy día es de la exclusiva iniciativa presidencial. Lo que se quería con ello era simplificar el procedimiento a fin de no tener que recurrir siempre a una iniciativa legal del Presidente de la República para cualquier modificación de la planta de algún municipio. Si bien sería cierto que con esta proposición el Presidente de la República perdería la iniciativa para crear o suprimir cargos municipales, los límites de esta facultad quedarían fijados en la ley orgánica constitucional respectiva, siendo de la exclusiva competencia del Jefe del Estado establecer dichos límites.

La Comisión aprobó por unanimidad la disposición pero acordó suprimir la frase final que señala "con la excepción que establece el artículo 110", por cuanto lo que se propone en dicha norma no constituye, en realidad, excepción alguna al nuevo texto aprobado para esta disposición.

- 0 -

Se incluye el debate en comisión en torno al artículo 110 nuevo, y el N° 5 nuevo que introduce disposición transitoria, ambos relacionados con la norma objeto de la presente historia

N° 4 DEL ARTICULO UNICO.

Agrega un artículo 110, nuevo.

Los representantes del Ejecutivo explicaron que esta nueva disposición era complementaria a la modificación que el N° 1 del proyecto introduce al artículo 62, inciso cuarto, N° 2 de la Constitución, señalando que la ley orgánica fijaría un marco o límite entre los que podrían moverse los municipios para el financiamiento de los gastos que esta norma les significara, el que podría quedar entre un 25% y un 40% de los ingresos que tuvieran. Se pensaba establecer un criterio diferenciado para estos gastos, atendiendo a la capacidad financiera de los municipios.

Asimismo, señalaron que la norma contenida en este artículo era producto del "Acuerdo para la modernización municipal", convenido con la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile que, entre otros puntos, contempla la responsabilidad solidaria de los alcaldes y concejales si exceden el límite de gastos, la existencia de un plan de desarrollo comunal, la exigencia de que la planta municipal sea aprobada por los 2/3 de los concejales, incluyendo en ello la

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

posibilidad de crear o suprimir empleos y, por último, la posibilidad de ejercer las facultades que esta nueva norma constitucional confiere, sólo una vez en cada período alcaldicio.

Cerrado el debate, se aprobó el número en los mismos términos, por unanimidad.

Nº 5 NUEVO

Finalmente, el Ejecutivo presentó una indicación para agregar un número 5 nuevo al proyecto, que introduce el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política:

“ Las atribuciones otorgadas a las municipalidades en el artículo 110, relativas a la modificación de la estructura orgánica, de personal y remuneraciones, serán aplicables cuando se regulen en las leyes respectivas las modalidades, requisitos y limitaciones para el ejercicio de estas nuevas competencias.”.

Los representantes del Ejecutivo reconocieron el carácter obvio del contenido de esta disposición, pero señalaron que ella obedecía a los términos del acuerdo alcanzado con los funcionarios municipales.

Se aprobó la indicación por unanimidad con la sólo modificación formal de expresar las palabras “leyes respectivas” en singular.

- 0 -

ADICIONES Y ENMIENDAS APROBADAS POR LA COMISION.

Durante la discusión en particular, la Comisión introdujo las siguientes modificaciones al texto propuesto por el Senado:

Nº 1 del artículo único.

Suprimió la frase final que se lee “con la excepción que establece el artículo 110”, cambiando la coma que la precede por un punto y coma.

- 0 -

Por las razones expuestas y las que hará valer en su oportunidad el señor Diputado informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto en conformidad al siguiente texto:

PRIMER INFORME COMISIÓN CONSTITUCIÓN

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

1.- Sustitúyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

"2.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;"

- 0 -

Sala de la Comisión, a 8 de julio de 1997.

Se designó Diputado informante al señor Aldo Cornejo González.

Aprobado en sesiones de fechas 1 y 8 de julio del presente año, con la asistencia de los señores Diputados Aldo Cornejo González (Presidente), Alberto Cardemil Herrera, Juan Antonio Coloma Correa, Andrés Chadwick Piñera, Sergio Elgueta Barrientos, Rubén Gajardo Chacón, Zarko Luksic Sandoval, Aníbal Pérez Lobos, Raúl Urrutia Avila, José Antonio Viera Gallo Quesney y Martita Wörner Tapia.

En reemplazo del Diputado señor Andrés Allamand Zavala asistió el Diputado señor Luis Valentín Ferrada Valenzuela.

EUGENIO FOSTER MORENO
Secretario

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

2.2. Primer Informe de Comisión de Gobierno

Cámara de Diputados. Fecha 28 de julio, 1997. Cuenta en Sesión 27, Legislatura 335.

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, REGIONALIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA CON EL OBJETO DE DOTAR A LAS MUNICIPALIDADES DE NUEVAS ATRIBUCIONES Y CONFERIRLE MAYOR PARTICIPACIÓN A LA COMUNIDAD LOCAL**BOLETÍN N° 1608-06(S)-1A**

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social pasa a informaros el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional y con urgencia calificada de suma, que modifica la Constitución Política de la República con el objeto de dotar a las municipalidades de nuevas atribuciones y conferir mayor participación a la comunidad local, el cual tuviera su origen en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Cabe hacer presente que esta iniciativa fue conocida e informada previamente por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de esta Corporación, cuyo pronunciamiento se encuentra en el Boletín N°1608-06(S)-1, texto que se recomienda tener a la vista toda vez que, para evitar repeticiones inútiles, nos remitimos desde ya y damos por reproducidos en los mismos términos en este informe sus capítulos denominados "Fundamentos del proyecto" y "Síntesis de las disposiciones del proyecto aprobado por el Senado".

Durante el estudio de esta iniciativa, Vuestra Comisión contó con la asistencia y colaboración de los señores Carlos Figueroa Serrano, Ministro del Interior; Marcelo Schilling Rodríguez, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo; Eduardo Pérez Contreras, Asesor Jurídico del anterior; Gonzalo Duarte, Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades; Eduardo Pastene y Oscar Yáñez, Presidente y Secretario General de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales, respectivamente, y Jorge Soria, alcalde de la I. Municipalidad de Iquique.

- 0 -

I.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.**A.- Discusión General**

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

Sintetizando el propósito que se persigue con el proyecto de reforma constitucional en análisis, y reiterando lo señalado, en su oportunidad, ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara, el Ministro del Interior hizo presente que lo que se busca es dotar a las municipalidades de un marco jurídico más flexible, tanto en la parte orgánica como funcional. Respecto a lo primero, se procura, mediante la incorporación de un nuevo artículo 110 y la modificación del artículo 62 N°2, otorgar a los municipios la facultad de darse su propia organización interna e incluso fijar remuneraciones, de acuerdo a sus capacidades y necesidades, pero ateniéndose a las normas que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, contenga la ley orgánica constitucional correspondiente. En lo que concierne a la flexibilidad funcional, se modifica el artículo 107 de la Carta Fundamental, consagrando un mecanismo de traspaso gradual de competencias a las municipalidades, que la ley deberá desarrollar posteriormente, de un modo análogo al previsto para los gobiernos regionales en la ley orgánica constitucional N°19.175. Se trata de una transferencia que operará a petición de la respectiva municipalidad y siempre que se refiera a funciones o atribuciones relacionadas con asuntos de naturaleza o impacto local que actualmente están encomendados a organismos de la administración central. Añadió que otro aspecto importante del proyecto, que también incide en el aludido artículo 107, dice relación con la posibilidad de que los municipios puedan constituir e integrarse a corporaciones y fundaciones de derecho privado sin fines de lucro que promuevan y difundan el deporte (además del arte y la cultura). Esta disposición -según explicó- será desarrollada in extenso por la denominada "Ley del Deporte", que otorgará un nuevo marco a esta actividad.

- o -

Respondiendo a una consulta en torno a por qué no se aprovechaba la coyuntura impulsando una reforma más a fondo en el proceso de descentralización del país, el señor Ministro afirmó que la gradualidad en el proceso de descentralización obedece a que existen heterogéneos puntos de vista en la materia, pues si bien hay sectores que desean avanzar más rápido, hay otros que preferirían no dar grandes pasos aún, mostrándose estos últimos incluso reacios a reformar la Constitución Política (en especial los artículos 62 N°2 y 110) en los términos que se están proponiendo.

- o -

El Presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales, don Eduardo Pastene, señaló que en el marco del proyecto de reforma constitucional en análisis el mayor anhelo del gremio es que se apruebe el texto del nuevo artículo 110 de la Constitución Política y la disposición trigésima quinta transitoria, tal como fueron acordadas en marzo de este año por la Confederación de Empleados Municipales, la Asociación Chilena de Municipalidades y el Gobierno. Ello, por cuanto a su juicio ambas normas cautelan adecuadamente los intereses de los trabajadores del sector y

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

permiten sentar las bases para el mejoramiento de las condiciones laborales de los funcionarios, especialmente en lo que dice relación con las remuneraciones. Dicho objetivo se logrará a través de un sistema de incentivos al desempeño funcionario y, ligado a lo anterior, la implementación de programas de capacitación. Por otra parte, insistió en que el nuevo artículo 110 de la Constitución Política está indisolublemente ligado a la disposición trigésima quinta ya aludida que se pretende introducir a la Carta Fundamental, razón por la cual no puede aprobarse uno y rechazarse la otra.

A su vez, el Secretario General de la misma organización, señor Oscar Yáñez, destacó que el mencionado convenio de marzo del año en curso constituyó un hito crucial de las relaciones entre la Confederación y el Gobierno. Agregó que la futura regulación legal del nuevo artículo 110 de la Carta Fundamental flexibilizará la gestión municipal, otorgando los resguardos necesarios para la carrera funcionaria, aunque sin incurrir en el vicio de la inamovilidad.

- o -

B.- Discusión Particular**Nº1**

El texto propuesto por el Senado suprime del Nº2 del inciso cuarto del artículo 62 de la Constitución Política, relativo a aquellas materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la mención a los servicios públicos o empleos rentados de naturaleza municipal.

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia aprobó dicha modificación, pero suprimiendo la frase final sugerida por el Senado de agregar al aludido inciso, que es del siguiente tenor: "con la excepción que establece el artículo 110", por no avenirse con la nueva redacción otorgada a esta última norma.

Vuestra Comisión de Gobierno Interior aprobó en los mismos términos que su similar de Constitución, Legislación y Justicia la referida modificación, por asentimiento unánime.

- o -

Se incorpora debate en torno al nuevo artículo 110 y Nº 5 que introduce artículo transitorio relacionado con el artículo 62 de la Constitución

Nº4

Este numeral propuesto por el Senado tiene por objeto incorporar, como 110, un nuevo artículo que faculta a los municipios crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y determinar los órganos o unidades que la ley orgánica

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

constitucional posibilite, todo ello dentro de los límites y requisitos que señale la aludida ley, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Al igual que lo hiciera la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, en su oportunidad, ésta aprobó por unanimidad la norma de análisis.

Nº5 (Nuevo)

Esta norma introducida por el Ejecutivo durante la tramitación de la iniciativa en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, tiene por propósito incorporar una nueva disposición transitoria en la Carta Fundamental que especifique que aquellas atribuciones entregadas a los municipios en el artículo 110, atinentes a modificaciones de la estructura orgánica, de personal y de remuneraciones, serán aplicables al dictarse las normas legales que fijen las modalidades, requisitos y limitaciones con que habrán de ejercerse.

- La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia le introdujo una modificación de carácter meramente formal, singularizando la expresión "leyes respectivas".

Esta Comisión aprobó por asentimiento unánime el texto propuesto por su similar de Constitución, Legislación y Justicia.

- o -

V.- ADICIONES Y ENMIENDAS APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Según se viera en este Informe, Vuestra Comisión de Gobierno Interior aprobó por unanimidad todas las modificaciones que le introdujera la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia al texto propuesto por el Senado.

- o -

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto y las razones que os dará a conocer el señor Diputado Informante, Vuestra Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, os recomienda la aprobación del siguiente

Texto del artículo aprobado por la Comisión**PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:**

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

1.- Sustitúyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

PRIMER INFORME COMISIÓN GOBIERNO

“2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;”;

- o -

Se designó Diputado Informante al señor **Zambrano, don Héctor**. (Presidente).

Sala de la Comisión, a 28 de Julio de 1997.

Acordado en sesiones de fechas 16 y 23 de Julio con la asistencia de los señores Zambrano, don Héctor (Presidente); Balbontín, don Ignacio; Bartolucci, don Francisco; Cantero, don Carlos; Gutiérrez, don Homero; Longton, don Arturo; Palma, don Joaquín; Prokuriça, don Baldo; Rodríguez, don Claudio; Silva, don Exequiel y Tuma, don Eugenio.

SERGIO MALAGAMBA STIGLICH

Abogado Secretario de la Comisión

DISCUSIÓN SALA

2.3. Discusión en Sala

Cámara de Diputados. Legislatura 335, Sesión 27. Fecha 05 de agosto, 1997. Discusión general. Se aprueba en general y en particular con modificaciones.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓN COMUNAL. Segundo trámite constitucional.

El señor **ROCHA** (Vicepresidente).- Corresponde tratar, con urgencia calificada de "suma", el proyecto de reforma constitucional sobre administración comunal.

- 0 -

El señor **ROCHA** (Vicepresidente).- Como no hay proyectos de acuerdo, propongo a la Sala prorrogar el debate y ocupar el tiempo destinado al análisis de ellos.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

En consecuencia, se votará a las 13.20 horas.

Tiene la palabra el señor Ministro.

- 0 -

Intervención del señor Ministro del Interior Carlos Figueroa.-

Sin embargo, quiero referirme en forma particular a un tema que me parece de la más alta importancia en relación con la modernización y autonomía de los municipios, cual es el de los alcances del nuevo artículo 110 que se propone en la reforma constitucional, que significará una flexibilidad amplia en materia de fijación de plantas, cargos y remuneraciones municipales, ya que suprime estas materias no sólo de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sino que, incluso, de las materias propias de ley, encomendándose las, en consecuencia, directamente a cada municipio como un mecanismo administrativo interno, lo que constituye una audaz innovación que, en nuestro concepto, puede implicar un salto cualitativo en la modernización de la gestión municipal. Sin embargo, considerando la novedad e importancia de la reforma, hemos creído conveniente adoptar ciertas prevenciones en la propia ley orgánica constitucional que permitan asegurar cierta racionalidad y coherencia en la utilización de estas nuevas atribuciones que, si se ejercieran sin ningún mecanismo de regulación, podrían configurar situaciones muy desastrosas, aun comparadas con la deficiente situación actual en materia de personal municipal.

Las eventuales consecuencias de esta importante reforma introducida en el artículo 110 y la intención de ir configurando desde ya un catálogo de resguardos, motivó, después de una larga negociación, la suscripción del

DISCUSIÓN SALA

llamado "Acuerdo para la modernización municipal", el 21 de marzo del presente año, entre la Asociación Chilena de Municipalidades, la Confederación de Funcionarios Municipales de Chile y el Gobierno, representado por el Ministerio del Interior.

A partir de la introducción del artículo 110, lo importante es la concepción de que la reforma de municipios y el otorgamiento de mayores atribuciones y autonomías en relación con su personal debe hacerse mediante un mecanismo consensuado con los municipios y con los funcionarios; es decir, configura o confirma la tesis de que las reformas en materia de modernización se deben hacer con los actores de cada sector y no en contra de ellos.

En este acuerdo, las partes hemos sentado las bases mínimas que debieran regular los alcances, modalidades y requisitos que habrán de tenerse en cuenta para el ejercicio de estas nuevas facultades municipales, contenidos mínimos que, en virtud del acuerdo suscrito, tienen que inspirar el proyecto de ley que el Ejecutivo deberá remitir en su oportunidad a tramitación legislativa, una vez promulgada la presente reforma constitucional, precisamente para hacer aplicable el nuevo artículo 110, tal como se expresa en su inciso segundo.

A este respecto, quiero referirme a estas ideas básicas, porque deseo que la honorable Cámara, en el momento de votar esta reforma constitucional, sepa que, en esta materia, el Ejecutivo adquiere y reitera el compromiso que ha suscrito con la Asociación de Municipalidades y con la Confederación de Empleados Municipales.

Las ideas básicas que regularán estas nuevas facultades municipales, en relación con la creación y supresión de cargos, y fijación de las remuneraciones de los empleados municipales, contemplarán los siguientes criterios.

La existencia de un plan de desarrollo comunal, la vigencia de una política de recursos humanos en el contexto del plan de desarrollo comunal, la consulta arreglada y formal al estamento funcionario organizado, la aprobación, en esta materia, del consejo por los dos tercios; un sistema de prelación para la decisión concreta del personal comprendida en el plan de modernización de planta que considere, entre otros, criterios de calificación, perfeccionamiento y antigüedad.

Estas nuevas facultades municipales, tal como lo proponemos en el artículo 110 transitorio, sólo podrán ser ejercidas por una vez en cada período alcaldicio de la vigencia de la ley regulatoria, y sólo una vez que se haya aprobado esta reforma constitucional.

- o -

El señor **ROCHA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Diputado señor Francisco Bartolucci.

El señor **BARTOLUCCI**.- Señor Presidente, la reforma constitucional en el tema municipal no es de menor calibre y la votaremos favorablemente, sin perjuicio de los puntos que puedan plantearse posteriormente.

DISCUSIÓN SALA

Sin lugar a dudas, lo medular es el artículo 110, nuevo, que establece que "las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita."

De acuerdo con la Constitución, esta atribución estaba radicada en el Presidente de la República y en el Congreso Nacional, puesto que aquél debe patrocinar el proyecto al Parlamento. De modo que ahora las municipalidades ni siquiera tienen la facultad de establecer sus propios órganos de gestión.

Si todos estamos de acuerdo con seguir avanzando en la regionalización y en la municipalización, resulta prácticamente inentendible que nuestros municipios no tengan ni siquiera atribuciones para fijar sus plantas y remuneraciones. Todo eso se regula a través del Presidente de la República, de leyes orgánicas constitucionales y del Congreso Nacional. La autonomía de gestión de los municipios y la regionalización, en esa perspectiva, es sólo una mera declaración.

El Ejecutivo nos convoca a avanzar en esta materia, y estamos en esa línea. Por eso, aprobaremos la reforma, pues creemos que en Chile los municipios están suficientemente maduros y tienen la experiencia necesaria para asumir responsabilidades y decidir cuestiones tan importantes y lógicas, incluso mínimas, como fijar sus propias plantas, remuneraciones y órganos de gestión. Es muy importante subrayar que se trata de los municipios y no de entregar facultades omnímodas a los alcaldes para que ejerzan estas funciones según su arbitrio. Se pretende radicarlas en los municipios, para que las ejerzan a través de sus órganos legales respectivos.

Por lo tanto, debe evitarse la mención de que el alcalde ejercerá al arbitrio estas facultades. Serán radicadas, primero, en el municipio, y ejercidas, luego, por sus órganos respectivos.

¿Cómo se ejercerán estas facultades? Este punto clave queda entregado a la posterior reforma a la ley orgánica constitucional. Tengo ideas precisas sobre la materia, pero no es el momento de entrar en ellas. Desde luego, ya se han señalado algunas aprensiones. De todos modos, en la definición de cómo se ejercerán estas facultades debe haber límites, pero no tan estrechos que restrinjan la iniciativa ni tan abiertos que, en definitiva, posibiliten la comisión de arbitrariedades. En próxima discusión tendremos que fijarlos con sabiduría, de modo tal que los municipios tengan el equilibrio necesario en el ejercicio de esas facultades.

- 0 -

Por los aspectos positivos destacados, votaremos favorablemente esta reforma constitucional, en el entendido, sobre todo en lo relativo al artículo 110 -se da un paso importante para hacer más autónomos y expeditos a los municipios, y en materias de mejoramiento laboral y remuneracional, tenemos el acuerdo de los funcionarios municipales, por una parte, y de la Asociación Nacional de Municipalidades y del mismo Gobierno, por otra-, de que en la discusión particular podrá enriquecerse el proyecto y perfeccionarse el procedimiento, desde luego, en la ley orgánica constitucional.

DISCUSIÓN SALA

He dicho.

El señor **ROCHA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Diputado señor Silva, por el Comité del Partido Demócrata Cristiano.

- o -

Finalmente, respecto del artículo 110 -quizás uno de los más discutidos- quiero celebrar el acuerdo a que llegó el Gobierno con la Asociación de Funcionarios Municipales, que significó incorporar un artículo transitorio que, junto con otorgar garantías a los funcionarios municipales, establece una serie de incentivos para la modernización, como la jubilación en mejores condiciones y un incremento de remuneraciones, con ciertas asignaciones.

Este artículo 110 recoge la aspiración de autonomía de muchos municipios en cuanto a la posibilidad efectiva de flexibilizar y determinar sus plantas de personal, pero, a la vez, resguarda de la politización y la arbitrariedad en que pueden caer algunos municipios, lo que queda claramente resuelto en el acuerdo firmado por los funcionarios municipales con el Gobierno y que hoy está siendo enriquecido a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

-Los discursos cuya inserción se ha solicitado, en virtud del artículo 85 del Reglamento, son los siguientes:

El señor **PÉREZ** (don Ramón).- Señor Presidente, estimados colegas:

El proyecto que hoy analizaremos en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, radica su importancia en que viene a profundizar el proceso de descentralización territorial del país, entregando mayor eficiencia y participación a las instancias regionales locales en la atención de las demandas de la comunidad, otorgándole además de los medios para manejar adecuadamente un mayor volumen de recursos. Estas reformas constitucionales vienen a agilizar la labor de las municipalidades.

En el numeral 1 del artículo único, se saca del alcance de las materias que son propias de Ley, la creación o supresión de cargos municipales, lo que es de exclusiva iniciativa presidencial. Este artículo ha sido enfáticamente rechazado por los trabajadores municipales, pero, a través del compromiso de fijar en la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades los límites de esta facultad, se llegó a acuerdo con la Asociación Chilena de Municipalidades y con la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (Acuerdo que está aprobado y firmado).

- o -

El numeral 4 se complementa con el N° 1 que permite crear cargos o eliminarlos y se pide que la Ley fije un límite entre los que podrían moverse los municipios para el financiamiento de los gastos que esta norma le significara, el que podría quedar entre un 25 a 40 por ciento de los ingresos que tuvieran, entregando una responsabilidad solidaria a alcaldes y concejales, si exceden el

DISCUSIÓN SALA

límite de gastos; la formulación de un plan de desarrollo comunal; que la planta municipal sea aprobada por los 2/3 de los concejales y que sólo se pueda aplicar una vez en cada período alcaldicio.

El numeral 5 propone que las atribuciones otorgadas a las municipalidades relativas a las modificaciones a la estructura orgánica, de personal y de remuneraciones, sólo se aplicarán cuando se regulen en las leyes respectivas las modalidades, requisitos y limitaciones para el ejercicio de estas nuevas competencias.

Señor Presidente, por considerar positivo el proyecto para la regionalización, y estar concordado con los trabajadores, anuncio mi voto favorable.

He dicho.

El señor **GUTIÉRREZ.-** Señor Presidente, tal como lo ha señalado el señor Ministro del Interior don Carlos Figueroa, es una de las reformas más importantes en materia municipal.

En primer lugar, se trata de una reforma constitucional que tiene directa incidencia en el proceso de descentralización en que está empeñado el país. Con este propósito y a través de la reforma al artículo 107 de la Constitución y al artículo 110 nuevo, se le entregan a los municipios un conjunto de nuevas facultades que contribuyen realmente a una mayor autonomía y a una mejor capacidad de gestión.

Desde luego, hay tres aspectos sobresalientes que es necesario destacar:

a) El primero y más importante es el nuevo artículo 110, mediante el cual las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley Orgánica Constitucional respectiva permita. Ésta es una disposición de enorme importancia, ya que hasta la fecha esta facultad estaba radicada exclusivamente en el Presidente de la República, de tal manera que las Municipalidades no tenían atribuciones para modificar su planta, y muchas veces sus iniciativas quedaban detenidas por la dificultad de hacer modificaciones dentro del propio personal existente en los municipios. Con este cambio los alcaldes y los respectivos concejos van a poder adaptar los recursos humanos a las necesidades que las municipalidades estén enfrentando en el momento que corresponda. Esta disposición significa una alta responsabilidad, y, por lo mismo, queda equilibrada con la disposición transitoria trigésimo quinta, la cual señala que las atribuciones otorgadas a la modificación de la estructura orgánica de personal y de remuneraciones, serán aplicables sólo cuando se regulen en la ley respectiva las modalidades, requisitos y limitaciones para el ejercicio de estas nuevas competencias. Es decir, si bien las nuevas facultades del artículo 110 son extraordinariamente amplias, éstas necesariamente van a quedar corregidas por las disposiciones que oportunamente se contemple en la nueva ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

- o -

DISCUSIÓN SALA

El señor **MARTÍNEZ**, don Gutenberg (Presidente).- En votación general el proyecto.

- o -

-Efectuada la votación en forma económica, por el sistema electrónico, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 89 votos. No hubo votos por la negativa ni abstenciones.

El señor **MARTÍNEZ**, don Gutenberg (Presidente).- Aprobado en general el proyecto, con el quórum requerido.

-Votaron por la afirmativa los siguientes señores Diputados:

Acuña, Aguiló, Alvarado, Álvarez-Salamanca, Arancibia, Ascencio, Ávila, Aylwin (don Andrés), Aylwin (doña Mariana), Bartolucci, Bayo, Caminondo, Ceroni, Correa, Cristi (doña María Angélica), De la Maza, Dupré, Elgueta, Elizalde, Encina, Errázuriz, Escalona, Estévez, Fantuzzi, Ferrada, Fuentealba, Gajardo, Galilea, García (don René Manuel), García (don José), García-Huidobro, Gutiérrez, Hamuy, Hernández, Huenchumilla, Hurtado, Jürgensen, Karelovic, Kuschel, Latorre, Leay, León, Letelier (don Juan Pablo), Letelier (don Felipe), Longton, Luksic, Makluf, Martínez (don Rosauro), Martínez (don Gutenberg), Matthei (doña Evelyn), Montes, Morales, Moreira, Munizaga, Navarro, Ojeda, Orpis, Ortiz, Palma (don Andrés), Palma (don Joaquín), Paya, Pérez (don Ramón), Pérez (don Víctor), Pizarro, Prokuriça, Rebolledo (doña Romy), Reyes, Rocha, Rodríguez, Saa (doña María Antonieta), Sabag, Salas, Seguel, Silva, Solís, Soria, Sota, Taladriz, Tuma, Ulloa, Valcarce, Vargas, Vega, Viera-Gallo, Vilches, Villouta, Walker, Wörner (doña Martita) y Zambrano.

El señor **MARTÍNEZ**, don Gutenberg (Presidente).- Si le parece a la Sala, con el mismo quórum se podría aprobar en particular.

No hay acuerdo.

En votación en particular el texto del proyecto aprobado por la Comisión de Gobierno Interior.

- o -

Aprobación en particular del artículo objeto de la presente historia

El señor **MARTÍNEZ**, don Gutenberg (Presidente).- Solicito el acuerdo de la Sala para votar en particular todos los artículos y numerales, excluido el 4, que incorpora el artículo 110, nuevo.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

En votación.

-Efectuada la votación en forma económica, por el sistema electrónico, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 88 votos; por la negativa, 0 voto. Hubo 2 abstenciones.

DISCUSIÓN SALA

El señor **MARTÍNEZ**, don Gutenberg (Presidente).- Aprobados.

-Votaron por la afirmativa los siguientes señores Diputados:

Acuña, Aguiló, Alvarado, Álvarez-Salamanca, Arancibia, Ascencio, Ávila, Aylwin (don Andrés), Aylwin (doña Mariana), Bartolucci, Bayo, Caminondo, Cardemil, Ceroni, Cornejo, Correa, Cristi (doña María Angélica), De la Maza, Dupré, Elgueta, Encina, Errázuriz, Escalona, Estévez, Fantuzzi, Ferrada, Fuentealba, Gajardo, Galilea, García (don René Manuel), García-Huidobro, Girardi, Gutiérrez, Hamuy, Hernández, Huenchumilla, Hurtado, Jürgensen, Karelovic, Kuschel, Latorre, Leay, León, Letelier (don Juan Pablo), Letelier (don Felipe), Longton, Luksic, Makluf, Martínez (don Rosauero), Martínez (don Gutenberg), Matthei (doña Evelyn), Montes, Morales, Moreira, Munizaga, Navarro, Ojeda, Orpis, Ortiz, Palma (don Andrés), Palma (don Joaquín), Paya, Pérez (don Ramón), Pérez (don Víctor), Pizarro, Prokuriça, Rebolledo (doña Romy), Reyes, Rocha, Saa (doña María Antonieta), Sabag, Salas, Seguel, Silva, Solís, Soria, Sota, Taladriz, Tuma, Ulloa, Valcarce, Vega, Viera-Gallo, Vilches, Villouta, Walker, Wörner (doña Martita) y Zambrano.

-Se abstuvieron los Diputados señores:

Rodríguez y Vargas.

OFICIO MODIFICACIONES

2.4. Oficio de Cámara Revisora a Cámara de Origen

Oficio aprobación de Proyecto con modificaciones Fecha 05 de agosto, 1997.
Cuenta en Sesión 23, Legislatura 335. Senado.

A S. E. EL
PRESIDENTE
DEL H. SENADO

Oficio Nº 1612

VALPARAISO, 5 de agosto de 1997

La Cámara de Diputados, en sesión de esta fecha, ha dado su aprobación al proyecto que reforma la Constitución Política de la República con objeto de dotar a las municipalidades de nuevas atribuciones y conferirle mayor participación a la comunidad local, con las siguientes enmiendas:

Artículo único

Número 1

Ha suprimido en el número 2º que se sustituye, la expresión ",con la excepción que establece el artículo 110";

- o -

Lo que tengo a honra comunicar a V.E., en respuesta a vuestro oficio Nº 11.090, de 11 de junio de 1997.

Acompaño la totalidad de los antecedentes.

Dios guarde a V.E.

GUTENBERG MARTINEZ OCAMICA
Presidente de la Cámara de Diputados

CARLOS LOYOLA OPAZO
Secretario de la Cámara de Diputados

DISCUSIÓN SALA

3. Tercer Trámite Constitucional: Senado

3.1. Discusión en Sala

Senado. Legislatura 335, Sesión 24. Fecha 12 de agosto, 1997. Discusión única. Se aprueba.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓN COMUNAL

El señor ROMERO (Presidente).- Corresponde tratar el proyecto de reforma constitucional, en tercer trámite, sobre administración comunal.

- o -

El señor LAGOS (Secretario).- La Cámara de Diputados expresa en el oficio pertinente que aprobó el proyecto que reforma la Constitución Política con el objeto de dotar a las municipalidades de nuevas atribuciones y conferir mayor participación a la comunidad local, con las enmiendas que señala.

Para ser aprobada, esta iniciativa requiere tres quintos de los Senadores en ejercicio, que en este momento son 44; por tanto, cada norma debe ser acogida con 26 votos favorables.

La primera modificación de la Cámara Baja recae en el número 1 del artículo único del proyecto, y consiste en suprimir, en el número 2º que se sustituye, la expresión "con la excepción que establece el artículo 110".

El citado número 2º dice: "Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones, con la excepción que establece el artículo 110.".

El señor ROMERO (Presidente).- En discusión la enmienda.
Tiene la palabra el señor Ministro del Interior.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, como me ha correspondido continuar con la tramitación del proyecto en la Cámara de Diputados, estoy en condiciones de sostener que, en general, las modificaciones introducidas por esa rama del Congreso son muy menores; algunas se refieren a aspectos redaccionales y otras implican pequeñas precisiones que, desde el punto de vista del Ejecutivo, proceden plenamente.

Si la Mesa y los señores Senadores no tuvieren objeción, podría explicar en qué consiste cada enmienda, pues, habiendo participado en los debates de las

DISCUSIÓN SALA

Comisiones de Gobierno y de Constitución de la Cámara de Diputados, conozco el porqué de su proposición y, en definitiva, de su aprobación por la Sala.

El señor ROMERO (Presidente).- Si le parece al Senado, se accederá al planteamiento del señor Ministro.

El señor HAMILTON.- ¿Me permite hacer una moción de orden, señor Presidente?

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, como el proyecto se halla en tercer trámite, sugiero que, conocida la opinión del señor Ministro y tras el debate consiguiente, resolvamos enmienda por enmienda.

El señor ROMERO (Presidente).- Si le parece al señor Ministro, seguiremos el mecanismo señalado por el Honorable señor Hamilton, que es el procedente en el tercer trámite.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- A mí me parece lo que le parece al Senado, señor Presidente.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor FIGUEROA (Ministro del Interior).- Señor Presidente, la supresión de la frase "con la excepción que establece el artículo 110" es correcta, porque este precepto no estatuye excepción alguna; simplemente, crea una norma distinta.

El señor ROMERO (Presidente).- Si le parece a la Sala, se aprobará la supresión.

Hay oposición.

El señor HORMAZÁBAL.- Pido la palabra.

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

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, entiendo el punto. Quiero agregar, sí -préstese atención-, que ello va en la lógica del proyecto. Porque se eliminó del número 2º del inciso cuarto del artículo 62 la expresión "municipales". Y la cuestión de fondo de la reforma es que deja de ser atribución exclusiva del Presidente de la República introducirse en el ámbito de la creación y supresión de empleos en el sector municipal.

Para no alargar el debate, deseo señalar que, al respecto, permanentemente me he pronunciado en contra, pues no soy partidario de otorgar más poder a los señores alcaldes en este tipo de materias.

Por lo tanto, votaré negativamente, al menos en esta parte.

El señor ROMERO (Presidente).- Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

En votación la modificación propuesta por la Cámara de Diputados.

--(Durante la votación).

DISCUSIÓN SALA

El señor HORVATH.- Señor Presidente, la reforma que nos ocupa ha sido objeto de múltiples acuerdos, muchos de ellos vinculados con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y, además, suscritos con la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile.

En ese sentido, respetando esos acuerdos, las modificaciones propuestas por la Cámara Baja dan más consistencia al proyecto.

Por lo tanto, voto a favor.

El señor OTERO.- Señor Presidente, a primera vista, conforme al texto aprobado por el Senado, la enmienda que propuso la Cámara Baja podría suscitar dudas.

En efecto, introdujimos la referida frase final precisamente para dejar expresa constancia de que las nuevas atribuciones municipales no estaban incluidas dentro de las facultades exclusivas del Presidente de la República. Sin embargo, ¿qué ocurrió? Que se modificó el número 2º del inciso cuarto del artículo 62 y se eliminó la palabra "municipales", por lo cual aquéllas no quedan dentro de las facultades exclusivas del Primer Mandatario. De ahí que, al incorporar el nuevo artículo 110, éste adquiere vigencia por sí solo.

Por esa razón, voto a favor.

El señor URENDA.- Señor Presidente, a mi juicio, la supresión propuesta por la Cámara de Diputados da claridad a la norma, pues la excepción pasa a carecer de fundamento desde el momento en que -como se ha señalado- se suprimió la expresión "municipales" en el número 2º del inciso cuarto del artículo 62.

Por ello, voto a favor.

El señor LAGOS (Secretario).- ¿Algún señor Senador no ha emitido su voto?
El señor ROMERO (Presidente).- Terminada la votación.

--Se aprueba el número 1 propuesto por la Cámara de Diputados (34 votos contra 1).

Votaron por la afirmativa los señores Alessandri, Bitar, Calderón, Cooper, Fernández, Gazmuri, Hamilton, Horvath, Huerta, Larre, Lavandero, Letelier, Martín, Matta, Mc-Intyre, Muñoz Barra, Núñez, Ominami, Otero, Páez, Pérez, Piñera, Ríos, Romero, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Siebert, Sinclair, Sule, Thayer, Urenda, Valdés, Zaldívar (don Adolfo) y Zaldívar (don Andrés).

Votó por la negativa el señor Hormazábal.

Con la aprobación de la modificación que la Cámara Revisora introdujo al artículo único N° 1 que modifica el artículo 62, queda su texto definido.

DISCUSIÓN SALA

4. Trámite Congreso Pleno. Senado- Cámara de Diputados

4.1. Discusión en Sala

Sesión Congreso Pleno. Legislatura 336. Fecha 12 de octubre 1997. Ratificación de Reforma Constitucional. Se aprueba.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓN COMUNAL

El señor ROMERO (Presidente).- La presente sesión tiene por finalidad votar el proyecto de reforma constitucional sobre administración comunal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 117 de la Carta Fundamental.

- o -

-(Durante la votación).

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra al Senador señor Hamilton.

El Senador señor HAMILTON.- Señores Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, distinguido y selecto grupo de Parlamentarios, al aprobar este importante proyecto de reforma constitucional, que hoy nos convoca, damos, como país, un sólido paso hacia la descentralización administrativa, lo que constituye un verdadero hito en nuestra historia jurídico-institucional, marcada, desde los orígenes de la República, por un férreo centralismo que se ha dejado sentir casi sin contrapeso regional ni menos aún, comunal.

- o -

Me referiré brevemente por separado a esos dos objetivos, ideas matrices de la enmienda constitucional en análisis, la cual tiene la virtud -dicho sea de paso- de habilitar al Congreso Nacional para introducir con posterioridad las modificaciones necesarias a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, completándose así el cuadro institucional del municipio.

Flexibilidad orgánica

Se busca concretar este objetivo mediante la modificación del artículo 62, N° 2.º, de la Carta Fundamental y la incorporación de un nuevo artículo 110 a la Constitución.

En la modificación a la primera de dichas normas, el Presidente de la República toma la iniciativa de desprenderse de una facultad que le es propia y exclusiva -como la de crear nuevos servicios y empleos rentados en relación con los municipios-, para traspasarla a estas instituciones.

Así, el artículo 110, nuevo, agrega: "*Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o*

DISCUSIÓN SALA

suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica respectiva permita.

"Estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades."

A mayor abundamiento, se incorpora además una disposición transitoria que determina que las referidas atribuciones municipales *"serán aplicables cuando se regulen en la ley respectiva las modalidades, requisitos y limitaciones para el ejercicio de estas nuevas competencias."*

El citado artículo 110, nuevo, ha suscitado algunos temores. Se ha dicho que esta disposición puede amenazar la estabilidad de los trabajadores municipales y que podría llegar a convertirse en una fuente de abuso en manos de alcaldes inescrupulosos. Lo cierto es que todo cambio modernizador entraña ciertos riesgos y la tentación de abusar del poder no puede suprimirse de la naturaleza humana simplemente por ley. Pero, es jurídicamente posible prever tales riesgos y minimizarlos, encauzando la gestión de la autoridad dentro de ciertos límites y requisitos de ejercicio claramente establecidos por el legislador. Ésa es la próxima tarea que nos cabe, y que -estoy seguro- llevaremos a cabo con el mayor celo.

Existen, por lo demás, "hechos de la causa" que hacen de esos temores una aprensión infundada. Naturalmente no conocemos los términos de esa futura ley que regulará las atribuciones que el constituyente entrega a la autoridad municipal, pero sí el denominado "Acuerdo para la Modernización Municipal" adoptado por el Gobierno, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales. En él se sientan los criterios básicos sobre los cuales se ejercerá la atribución constitucional del artículo 110 y, dado el consenso tripartito a que se ha arribado en torno de este asunto, parece sensato prestar aprobación a la reforma.

¿Cuáles son esas garantías mínimas contenidas en el referido acuerdo? En primer lugar, la existencia de un plan de desarrollo comunal y un política de recursos humanos elaborada en el contexto de dicho plan. El plan de desarrollo comunal -señala el proyecto de ley relativo a la gestión municipal- *"es el instrumento rector del desarrollo comunal y está destinado a orientar las acciones tendientes a satisfacer las necesidades de la comunidad en una proyección plurianual."* Es decir, más allá del mandato de cuatro años de uno u otro alcalde. Se trata, en consecuencia, de asegurar que los cambios que se introduzcan a la estructura de planta municipal no se hagan arbitrariamente, sino que, por el contrario, obedezcan a una motivación única, que no podrá ser otra que las metas trazadas en el plan de desarrollo de la misma comuna.

Hay otras garantías en el mencionado acuerdo, en las que no me detendré mayormente: consulta reglada y formal al estamento funcionario organizado; acuerdo previo de los dos tercios del Consejo; establecimiento de un límite legal en el gasto del presupuesto municipal por concepto de pago de remuneraciones; responsabilidad solidaria del alcalde y

DISCUSIÓN SALA

concejales por la transgresión del límite legal en el gasto; toma de razón de los decretos alcaldicios que afectan al personal municipal.

Todos los puntos del acuerdo a que he hecho referencia deberán ser recogidos por el proyecto de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, sin perjuicio de otras garantías que el Senado o la Cámara de Diputados estimen pertinente incorporar al mismo. No se pretenda ver en este acuerdo ninguna amarra para que el Congreso Nacional ejerza sus atribuciones soberanas; lo que hay es simplemente una plataforma mínima sobre la cual deberemos legislar.

En resumen, está claro, entonces, que el constituyente derivado está entregando a las municipalidades una flexibilidad orgánica legalmente regulada, lo cual, lejos de debilitar la estabilidad en el empleo de los trabajadores, debería contribuir a fortalecerla todavía más.

- o -

El Diputado señor BALBONTÍN.- Señor Presidente del Senado, señor Presidente de la Cámara de Diputados, señoras Senadoras, señores Senadores, señoras Diputadas, señores Diputados:

En nombre de la bancada de Diputados de la Democracia Cristiana, quiero manifestar nuestro respaldo a esta importante reforma constitucional, que implica cuestiones que deseo puntualizar.

- o -

Por otro lado, creo importante señalar que la autonomía local que se logra no constituye cualquier modernización, marcada sólo por la eficiencia y la eficacia. Es una modernización más humana; tiene el signo de servir más a los hombres y a las mujeres de carne y hueso. Se traspasan conscientemente –y con grandeza- capacidades que tiene el Presidente de la República a los alcaldes y al concejo, para que orgánica y consensualmente, a través de los dos tercios, adopten las reformas al aparato administrativo que puedan servir más a la gente. Por lo tanto, hay aquí un signo de participación humana notable y fundamental en la reforma; no es solamente un problema de eficacia y eficiencia. Se trasladan las facultades exclusivas del Presidente de la República consagradas en el artículo 62, inciso cuarto, número 2º, de la Constitución, para hacerlas residir fundamentalmente en la base municipal.

- o -

El señor ROMERO (Presidente).- El señor Secretario va a tomar la votación de los Senadores y Diputados cuyo pronunciamiento no entregaron previamente a la Mesa.

En votación.

El señor LAGOS (Secretario).- ¿Algún señor Parlamentario no ha emitido su voto?

El señor ROMERO (Presidente).- Terminada la votación.

DISCUSIÓN SALA

El señor LAGOS (Secretario).- **Resultado de la votación: 72 votos por la afirmativa y 1 en contra.**

Votaron por la afirmativa los Senadores señores Alessandri, Díez, Feliú, Gazmuri, Hamilton, Huerta, Larraín, Larre, Lavandero, Martín, Matta, Mc-Intyre, Núñez, Ominami, Otero, Prat, Ríos, Romero, Siebert, Sinclair, Thayer, Urenda y Valdés, y los Diputados señores Aguiló, Allamand, Allende, Avila, Aylwin (don Andrés), Aylwin (doña Mariana), Balbontín, Bartolucci, Bombal, Cardemil, Coloma, Cornejo, De la Maza, Dupré, Elgueta, Espina, Fantuzzi, Gajardo, González, Gutiérrez, Kuschel, León, Letelier (don Felipe), Longton, Luksic, Makluf, Martínez (don Rosauero), Martínez (don Gutenberg), Matthei, Melero, Montes, Ojeda, Orpis, Ortiz, Palma (don Andrés), Paya, Pizarro, Prokurica, Rodríguez, Saa, Salas, Seguel, Urrutia (don Raúl), Urrutia (don Salvador), Valenzuela, Vargas, Venegas, Vilches y Walker.

Votó por la negativa el Senador señor Hormazábal. El señor ROMERO (Presidente).- En consecuencia, queda aprobado el proyecto de reforma Constitucional sobre Administración Comunal, dejándose constancia de que se reunió el quórum constitucional requerido por el inciso tercero del artículo 117 de la Carta Fundamental.

Se levanta la sesión.

--Se levantó a las 12:16.

Manuel Ocaña Vergara,
Jefe de la Redacción

OFICIO LEY AL EJECUTIVO

5. Trámite Finalización: Senado

5.1. Oficio de Cámara de Origen al Ejecutivo.

Oficio de ley a S.E. El Presidente de la República. Comunica texto aprobado por el Congreso Nacional. Fecha 12 de octubre, 1997.

Nº 11.664

Valparaíso, 12 de octubre de 1997.

Tengo a honra comunicar a V.E., que el Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

1.- Sustitúyese el número 2, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

"2.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.";

Dios guarde a V.E.

SERGIO ROMERO PIZARRO
Presidente del Senado

JOSE LUIS LAGOS LOPEZ.
Secretario del Senado

TEXTO ARTÍCULO

6. Publicación de ley en Diario Oficial

6.1. Ley N° 19.526, Artículo único N° 1

Tipo Norma	: Ley 19526
Fecha Publicación	: 17-11-1997
Fecha Promulgación	: 07-11-1997
Organismo	: MINISTERIO DEL INTERIOR
Título	: REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACION COMUNAL
URL	:
http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=76752&idVersion=1997-11-17&idParte	

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACION COMUNAL

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de Reforma Constitucional:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

1.- Sustitúyese el número 2º, del inciso cuarto, del artículo 62, por el siguiente:

"2.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.";

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO**1. Publicación de Ley en Diario Oficial****1.1. Decreto Supremo N° 100, Artículo 65**

Tipo Norma	:Decreto 100
Fecha Publicación	:22-09-2005
Fecha Promulgación	:17-09-2005
Organismo	:MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA
Título	:FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE
Nombre de Uso Común	:CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE
Versión	:22-09-2005
URL	:
	http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=242302&idVersion=2009-06-12&idParte

FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

Núm. 100.- Santiago, 17 de septiembre de 2005.- Visto: En uso de las facultades que me confiere el artículo 2° de la Ley N° 20.050, y teniendo presente lo dispuesto en el artículo 32 N°8 de la Constitución Política de 1980,

Decreto:

Fíjase el siguiente texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República:

Capítulo V

CONGRESO NACIONAL

Formación de la ley

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO

Artículo 65.- Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

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

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3º.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO

servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5°.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6°.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

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