

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

Artículo 63
Materias de Ley

INDICE

ANTECEDENTES	3
NOTA DE CONTEXTO	4
ANTECEDENTES CONSTITUYENTE	5
1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar	5
1.1.- Sesión N° 9 de 23 de octubre de 1973	5
1.2.- Sesión N° 11 de 30 de octubre de 1973	6
1.3.- Sesión N° 18 de 22 de noviembre de 1973	7
1.4.- Sesión N° 22 de 12 de marzo de 1974	8
1.5 Sesión N° 26 de 26 de marzo de 1974	9
1.6.- Sesión N° 358 de 25 de abril de 1978	10
1.7.- Sesión N° 394 de 04 de julio de 1978	14
1.8.- Sesión N° 359 de 05 de julio de 1978	17
1.9.- Sesión N° 398 de 11 de julio de 1978	21
1.10.- Sesión N° 399 de 12 de julio de 1978	35
1.11.- Sesión N° 409 de 10 de agosto de 1978	39
1.12.- Sesión N° 417 de 05 de octubre de 1978	42
2. Actas Oficiales del Consejo de Estado	45
2.1 Sesión N° 85 del 14 de agosto de 1979	45
2.2 Sesión N° 87 del 28 de agosto de 1979	47
3. Publicación de texto original Constitución Política. Texto aprobado	49
3.1 D.L. N° 3464, artículo 60	49
LEY N° 19.055	52
1. Primer Trámite Constitucional. Senado	52
1.1. Mensaje Presidencial	52
1.2. Informe de Comisión de Constitución	53
1.3. Discusión en Sala	56
1.4. Oficio de Cámara de Origen a Cámara Revisora	58
2. Segundo Trámite Constitucional. Cámara de Diputados	59
2.1. Informe de Comisión de Constitución	59
2.2. Discusión en Sala	60
3. Trámite Finalización Cámara de Origen. Senado	62
3.1. Oficio de Cámara de Origen al Ejecutivo	62
4. Publicación de Ley en Diario Oficial	63
4.1. Ley N° 19.055, Artículo único número 3	63
TEXTO VIGENTE ART. 63	64
1. Publicación de ley en Diario Oficial	64
1.1 Decreto Supremo N° 100, Artículo 63	64

ANTECEDENTES

Esta Historia de Ley ha sido construida por la Biblioteca del Congreso Nacional, la Corte Suprema y la Contraloría General de la República por profesionales 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 **63** de la Constitución Política, se terminó de construir en el mes de **Agosto** del año 2008, con los antecedentes existentes a esa fecha.¹

Su contenido ha sido recogido de las siguientes fuentes:

- 1) En las Actas Oficiales de la Comisión Constituyente
- 2) En las Actas del Consejo de Estado
- 3) En los antecedentes de la Ley N° 19.055

¹ El texto original del artículo **60** fue fijado en virtud del Decreto Ley N° 3464 del 11 de agosto de 1980. Posteriormente, en virtud del Decreto N° 100 de fecha 17 de septiembre de 2005, se fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política, cambiando su numeración al artículo **63**.

ANTECEDENTES CONSTITUYENTE

1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar

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

A propósito de las observaciones del Sr. Silva Bascuñán a un memorando preparado por los miembros de la Comisión, una referencia al numeral 1° del art. 60 (63) relativo a las leyes orgánico constitucionales

h) Constituiría un progreso distinguir entre la legislación común y una jerarquía superior de normas que incluya las leyes complementarias en la Carta Fundamental o los preceptos que incidan en las materias trascendentales que el constituyente señale.

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.

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

A propósito del debate en la Comisión de Estudio sobre el Presidencialismo, el que en el transcurso de la historia de Chile, ha sido el régimen predominante.

El señor DIEZ expresa que por vocación histórica, el pueblo chileno suscribe mayoritariamente el régimen presidencialista. Sin embargo, deben revisarse ciertos aspectos del presidencialismo que son remembranzas de la monarquía absoluta, los cuales se consagraron en la Carta de 1833. De ahí se derivan ciertas atribuciones del Presidente de la República que son incompatibles con nuestra época y que en definitiva no pueden seguir manteniéndose. En materia judicial, por ejemplo, estima anacrónico el régimen de indultos, facultad privativa del Ejecutivo que vulnera las atribuciones de un Poder del Estado llamado a ejercer la función jurisdiccional. Lo mismo ocurre en la fijación de sueldos y nombramientos de los funcionarios del Poder Judicial.

Situación parecida sucede en lo que a política exterior se refiere. El Jefe del Estado es soberano para manejar las relaciones internacionales del país sin sujeción a ninguna norma que enmarque su conducta.

Estas razones, expresa, conducen a revisar el **estatuto personal del Primer Mandatario a fin de modificarlo por una parte y robustecerlo por otra. Respecto de esto último, deberá reforzarse la potestad reglamentaria para que tenga mayor amplitud y no invistan el carácter de ley una serie de actos que corresponden a dicha potestad y que son propios de la Administración.**

Debate en torno a la estructura y funciones del Congreso Nacional

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.

1.3. Sesión N° 18 del 22 de noviembre de 1973

Descripción de las denominadas "METAS U OBJETIVOS FUNDAMENTALES PARA LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA"

11. –LA LEY

La expresión de la voluntad del Poder Legislativo, tiene especial trascendencia, no sólo porque constituye, después de la Carta Fundamental, la parte más esencial del ordenamiento jurídico de la Nación, sino, porque las leyes deben contener las normas destinadas a resolver los más importantes problemas nacionales.

A este respecto el proyecto en estudio:

a) Propenderá a que la ley sea una norma de carácter general dirigida al bien común, es decir que se limite a contener sólo las bases esenciales del ordenamiento sobre el cual estatuye, sin penetrar en el campo de la potestad reglamentaria, que es propio del Poder Ejecutivo;

b) Consultará los mecanismos adecuados a fin de que el legislador dicte la ley con la prontitud, que en la hora actual, la naturaleza de los problemas requiere y con el debido conocimiento de las materias que ella aborda. La norma legislativa, para que sea eficaz debe ser racional y oportuna. Para ello es conveniente establecer la asesoría técnica en las comisiones parlamentarias encargadas del estudio y elaboración de la ley. Esto permitirá, además, una conveniente y justa participación en su generación de los organismos de base social.

c) Considerará dos categorías de leyes: las complementarias de la Constitución o básicas, como por ejemplo, la ley de Elecciones, el Estatuto de los Medios de Comunicación Social, las relativas al Régimen Interior, etcétera, y las ordinarias.

Obviamente las primeras, que están llamadas a complementar la Carta Fundamental y a hacer posible la aplicación de sus disposiciones, deben gozar de una mayor estabilidad y no deben quedar sujetas al capricho de mayorías ocasionales.

En razón pues, de la naturaleza y jerarquía de este tipo de leyes, el proyecto exigirá quórum especiales para su modificación.

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

Intervención de Jorge Guzmán Dinator, Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile

En relación con los distintos tipos de leyes, es necesario señalar una clasificación de la norma legal, tomando como referencia la Constitución de De Gaulle del año 1958, en la que se llama leyes orgánicas a las que el profesor llamaría más bien leyes constitucionales. Como consecuencia, la ley complementaria de la Constitución, fuente de derecho constitucional, no debería estar al mismo nivel de la ley ordinaria, sino que debería hacerse una clasificación de las normas jurídicas de acuerdo con su importancia y jerarquía real.

Sobre este particular, expresa que ciertas materias debieran ser desarrolladas en leyes complementarias de un carácter jurídico superior al de las leyes ordinarias o comunes. Como es natural, esto significaría que tal clase de leyes debería ser tramitada de una manera especial, y aprobada o derogada con un quórum también especial.

En el último tiempo, se ha hablado de lo que se llama la norma de clausura, esto es, la determinación de a quién corresponde el campo de aquellas materias que no están específicamente determinadas como propias de una declaración jurídica. En la Constitución de 1925, el artículo 44 se refiere a las materias que son propias de leyes, pero esta enumeración no es taxativa, sino meramente ejemplar, porque la propia Constitución contiene otra serie de disposiciones de acuerdo con cuyos términos se resuelven por medio de ley materias que no son las que indica el artículo 44. No establece tampoco cuáles materias deben ser objeto de resolución o de decreto del Presidente de la República, pero, estatuye que el Presidente dictará decretos, reglamentos o instrucciones en uso de su facultad reglamentaria.

La norma de clausura, quizás, pudiera basarse en una adecuación de la función conceptual de la ley en los casos que en la práctica resulten ser propios de la decisión legislativa, de manera que se decida por ley lo que conceptualmente tiene tal carácter, es decir, una norma jurídica de carácter general. Esto evitaría el fenómeno tan común y comentado de que de las normas que formalmente son leyes, el 70 u 80 por ciento jurídicamente no lo son, sino que son decisiones de otra índole, en atención a que carecen de los atributos propios de la ley.

Debe procederse, también, a una segunda clasificación de ley; es decir, dictar normas que abarquen el concepto general de ella haciéndola coincidir con la enumeración de las materias propias de leyes constitucionales y dejar entregado el resto a la reglamentación del Presidente de la República.

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

Intervención del profesor de Derecho Constitucional de la facultad de Derecho de la Universidad Católica, Gustavo Cuevas, acerca de memorándum elaborado por la Comisión

La ley, en cuanto a la naturaleza y papel que le debe corresponder, es evidente que tiene, tal como el documento lo expresa, que recuperar su carácter; es decir, la ley debe quedar reservada para aquellas materias o cuestiones fundamentales. Y en esto, la Constitución debe ser clara, explícita y excluyente: que nunca más se llegue por vía del vicio legislativo, a elevar a categoría de normas legales, disposiciones que ni siquiera, en muchos casos, tienen valor reglamentario. Piensa que la reglamentación de las garantías fundamentales; las facultades de los órganos de poder o las funciones esenciales del Estado; el proceso de planificación económica y social del país en su base fundamental, deben ser materias de ley. Estima, en consecuencia, que se debe hacer una reducción considerable de las materias propias de ley.

Por lo tanto, y como consecuencia de lo anterior, se declara partidario de una extensión importante de la potestad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo. La potestad reglamentaria debe ser el medio jurídico moderno más racional para conducir los negocios del Estado, ya que tiene la ventaja de que, siendo resorte del Poder Ejecutivo, la norma que se dicte, en definitiva, recogerá los principios técnicos más adecuados y, en el supuesto que sea mal concebida y no cumpla sus fines o propósitos, podrá modificarse con facilidad.

Por último, para resguardar los excesos que se puedan producir en esta materia, estima indispensable mantener y reforzar los sistemas de control actuales, tal como lo reconoce el documento elaborado por la Comisión

1.6. Sesión N° 358 del 25 de abril de 1978

Debate en torno a aspectos generales sobre el dominio legal

MATERIAS QUE DEBEN SER OBJETO DE LEY

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que ahora correspondería ocuparse de las materias que deben ser objeto de ley.

El señor BERTELSEN hace presente que en la distribución de competencia entre el Legislativo y el Reglamento se efectuaría una de las innovaciones de mayor importancia jurídica y política de la nueva Constitución. Agrega que hasta ahora en Chile el reparto se ha efectuado estableciendo constitucionalmente lo que se ha denominado “un dominio mínimo legal”, materia ésta preceptuada por el artículo 44 de la Constitución de 1925, que no es taxativo. Añade que en el resto de las materias pueden intervenir el Gobierno, mediante la vía reglamentaria, o el Parlamento, con la consecuencia —por la aplicación del principio clásico de jerarquía jurídica de que si hay ley el reglamento debe subordinarse a la misma— de que un Legislativo “invasor” no tendría límite en su actividad, al ir ocupando una serie de campos que serían más propios de regulación por la vía administrativa. Anota que ahora se pretende dar una distribución completamente distinta en lo concerniente al campo de la ley y de la potestad reglamentaria, determinándose con carácter taxativo cuáles son las materias que necesariamente deben ser reguladas por ley, pero en las cuales no puede intervenir el reglamento. Advierte que no entra al análisis de aquellas materias que ya han sido reguladas por ley y que en lo futuro sean propias de la potestad reglamentaria, porque estima que seguramente tal problema se obviará en las disposiciones transitorias y que, en caso de conflictos, debería intervenir la Contraloría o el Tribunal Constitucional.

Considera que con la nueva distribución se asegura al Gobierno su misión propia, permitiéndole resolver con amplitud de atribuciones los asuntos de interés general, siempre que no sean de aquellos que por su importancia política deben ser resueltos de consuno entre el Presidente de la República y el Congreso, mediante la dictación de las leyes correspondientes. Al respecto, señala que lo importante es delimitar el campo del dominio legal, punto en el cual declara que no puede presentar una propuesta acabada, pero que, en todo caso, sugiere las siguientes entre las materias que necesariamente deben ser reguladas por ley: en primer lugar, aquellas que la misma Constitución exige que deben ser reguladas mediante una ley, sea orgánica u ordinaria, cambiando el actual artículo 44 en el sentido de que ahora contemple el dominio máximo legal; en segundo lugar, también tendrían que ser materia de ley aquellas que han sido objeto de codificación, tales como lo civil, lo comercial, lo penal, lo procesal y lo relativo a la organización de los tribunales. Manifiesta sus dudas respecto

de si ciertos Códigos deben ser aprobados por ley o por simples decretos, y cree que cierto tipo de legislación debe ser autorizada en sus bases por ley, como la laboral, la previsional o la minera, como lo hace la Constitución francesa al señalar que "La ley debe establecer las bases fundamentales...", etcétera. Agrega que hay otras materias cuya inclusión en el dominio legal es indiscutible, como es el caso de lo relativo a la imposición de tributos, la contratación de empréstitos, el establecimiento de la división política o administrativa del país, la concesión de indultos generales y amnistías, la delegación de facultades legislativas, la determinación de remuneraciones y beneficios económicos para los sectores público y privado, la Ley de Presupuestos, la creación y organización de servicios públicos y empresas del Estado, y otras. Añade que hay algunas muy conflictivas y dudosas que dicen relación a otros aspectos de la Constitución que aún no están resueltos, como las de orden económico, lo relativo al régimen monetario, y lo concerniente a las fuerzas militares, en las que, de alguna manera, tendrá intervención el Poder Legislativo, por lo menos, en la aprobación de las leyes orgánicas respectivas.

Sugiere estructurar el memorándum de la siguiente manera: aceptar el principio y destacar sus proyecciones en el sentido de que permitirá una Administración ágil y un Gobierno libre de interferencias de tipo legislativo que entraben la actividad; y señalar a título enunciativo solamente las principales materias, pues será en el momento de redactar las disposiciones constitucionales cuando habrá que afinar los distintos puntos de vista y hacer las consultas pertinentes a los órganos respectivos. En su opinión, ese punto que aparece como muy difícil no es insoluble, pues, desde otra perspectiva, se presenta en los países federales con el reparto de competencia, no ya entre la ley y el reglamento, sino entre los órganos federales y los de cada Estado.

Afirma que no es dable pensar que se reducirá el campo de la potestad reglamentaria hasta límites tales que resulte insignificante, pues basta observar los decretos-leyes para determinar qué cantidad de materias entran en ese campo y para apreciar que es algo consustancial al Gobierno y a la administración del país, salvo en el caso de que entre a lesionar o a privar de la propiedad, pues ahí requeriría de ley expropiatoria que otorgue autorización.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que de las opiniones vertidas en la Comisión se puede concluir que el memorándum se limitaría a destacar la importancia de esta modificación constitucional, cómo ella fortalece el sistema presidencial, cómo evita los abusos en que se incurrió en el pasado por parte del Poder Legislativo, y que la enumeración, que constituirá el dominio máximo legal, tendrá el carácter de taxativa y mencionará a título ilustrativo algunas de las materias que serán necesariamente objeto de ley.

El señor GUZMAN considera útil, aparte consignar los artículos que a lo largo de la Constitución van encomendando al Poder Legislativo la tarea de reglamentar determinadas disposiciones, señalar que habrá un artículo especial que consignará las demás materias, enumerándolas e indicando las

líneas generales, con el objeto de dar un carácter más didáctico al memorándum, sobre todo para las personas que no están compenetradas con estas materias, que es la inmensa mayoría del país.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree necesario mencionar, dentro de la orientación que se dará al memorándum, una alusión de la Constitución francesa que resulta útil desde el punto de vista de la imagen y comprensión didáctica, que dice que "Los derechos civiles y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas", para que no se vaya a entender que el día de mañana, por la vía de la potestad reglamentaria, se pretenda eliminar una garantía o un derecho civil.

El señor CARMONA estima de trascendencia indicar la organización general de la Defensa Nacional, y al respecto recuerda que la Comisión consideró fundamental establecer por ley la organización de las Fuerzas Armadas, y le parece necesario, además, disponer que la organización y creación de los tribunales de justicia también se haga por ley.

El señor BERTELSEN observa que ello siempre ocurre con las nuevas categorías de tribunales, pero que hay algunos que, individualmente, se crean por decreto supremo, como ocurre con los de Menor Cuantía.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que, en todo caso, se requiere de una norma legal, y que es preciso tener mucho cuidado con los ejemplos.

El señor GUZMAN destaca la conveniencia de distinguir entre aquellas materias que se van encomendando al legislador a lo largo del articulado de la Constitución y las que se consagran en un capítulo especial.

Agrega que, por considerarlo relacionado con el tema y por ser una interrogante que la opinión pública planteará de inmediato, consulta qué ocurrirá con los aspectos que quedan fuera del campo legal en la nueva Carta, pero que con anterioridad estaban incluidos en él. Sugiere estudiar el problema en esta ocasión, previo acopio de antecedentes, por cuanto ignora cómo se ha resuelto en otros países.

El señor BERTELSEN señala que la disposición constitucional regiría de inmediato y que lo demás continuaría vigente mientras no fuera modificado por el Presidente de la República, y si la Contraloría objeta por inconstitucional un reglamento dictado por éste, existiría la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar la inconveniencia de abordar este tema en el memorándum, pues se criticará que la mayoría de la legislación quedará entregada a la potestad reglamentaria del Primer Mandatario, por lo que sugiere estudiarlo después.

El señor GUZMAN retira su proposición.

La señora BULNES propone estudiar en seguida el Tribunal Calificador, por ser un tema específico y breve, y porque la norma quedaría consagrada en términos parecidos a los de la Carta de 1925.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que es mejor analizar después esa materia en forma completa, y anuncia que ahora corresponde ocuparse en el Tribunal Constitucional.

1.7. Sesión N° 359 del 05 de julio de 1978

Respecto a la materia de ley del art. 63 N° 13

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que en la sesión pasada, dedicada a tratar la Fuerza Pública y de Orden, se adoptaron los siguientes acuerdos:

Que las fuerzas pertenecientes a la Defensa Nacional están constituidas, única y exclusivamente, por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Que las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros de Chile, Investigaciones —quedando pendiente la inclusión del Cuerpo de Gendarmería—, constituyen la Fuerza Pública y existen para dar eficacia al Derecho, garantizar el orden público interno y la seguridad de las personas.

Que las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile —quedó pendiente la inclusión del Cuerpo de Investigaciones y de Gendarmería— son instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y obedientes a sus mandos.

Que los cuerpos armados referidos son instituciones no deliberantes, salvo en las materias relativas a sus funciones específicas y de acuerdo a sus reglamentos internos, se someten en su estructura y acción al ordenamiento jurídico y ejercen las actuaciones que les encomienden la Constitución y la ley.

Que sólo en virtud de una ley podrán fijarse la organización y dotación de las instituciones de la Defensa Nacional.

Que la incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y de Seguridad Pública sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles.

Señala que en esa misma oportunidad se encargó al señor Carmona redactar las normas que versan sobre las materias tratadas en el artículo 44, y, a su vez, respecto del control de armas, y al señor Guzmán las relacionadas con el artículo 72 de la Constitución, atinente a la Fuerza Pública.

Dice que la proposición del señor Carmona para reemplazar el número 13 del artículo 72 de la Constitución de 1925 está redactada en los siguientes términos: "Atribuciones del Presidente de la República. Organizar las

Fuerzas Armadas de acuerdo con la ley orgánica respectiva, y distribuir las a proposición de los comandos en jefe institucionales". Recuerda que la disposición anterior establecía que podía distribuir las "según lo estimara conveniente", facultad que era, a su juicio, demasiado discrecional y peligrosa.

El señor CARMONA indica que le fueron encomendadas dos tareas, y que la relativa al número 9 del artículo 44 no mereció objeción alguna por cuanto compete a la ley establecer las plantas de las Fuerzas Armadas y estima que la ley orgánica que se dicte seguramente adoptará un criterio similar.

El señor ORTÚZAR (Presidente) apunta que, efectivamente, ya se ha aprobado una disposición que dice: "Sólo en virtud de una ley podrán fijarse la organización y dotación de las instituciones de la Defensa Nacional".

El señor CARMONA explica que, a primera vista, pareciera que el número 9 del artículo 44 y el 13 del artículo 72 de la Constitución no guardaran concordancia entre sí, lo cual no es efectivo, puesto que la ley sólo fija las plantas de las Fuerzas Armadas, mientras que la organización y la distribución de las mismas quedan total y absolutamente confiadas al arbitrio del Presidente de la República. Puntualiza que su proposición consiste en mantener la primera disposición y en substituir la segunda — que puede ser peligrosa, según las razones aducidas en más de una oportunidad en la Comisión—, estableciendo, en su reemplazo, que el Presidente de la República, por medio de decreto supremo, podrá "organizar las Fuerzas Armadas de acuerdo con la ley orgánica respectiva y distribuir las a proposición de los Comandos en Jefe institucionales."

- o -

Disposiciones aprobadas por la Comisión

El señor ORTÚZAR (Presidente) precisa que, en relación con las atribuciones de la ley y con las facultades del Presidente de la República en materia de Fuerzas Armadas y de Fuerza Pública, las disposiciones hasta ahora aprobadas por la Comisión son las siguientes:

a) Atribuciones de la ley:

"Sólo en virtud de una ley podrán fijarse la organización y dotación de las instituciones de la Defensa Nacional".

"Fijar las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra".

- o -

Respecto a la mantención de una norma proveniente de la Constitución de 1925 relativa a la autorización de entrada de tropas al país (art. 63 N° 13)

El señor GUZMÁN hace ver la conveniencia de decidir si se mantendrá o no lo dispuesto en el número 10 del artículo 44 de la Constitución, que refundió los anteriores números 10 y 11 del mismo precepto y que reza así: "Fijar las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo la salida de tropas nacionales fuera de él".

El señor CARMONA comenta que, según la disposición actual, una ley puede determinar las normas que rijan para los diversos casos que puedan presentarse, a diferencia de las anteriores, que exigían una ley específica para cada situación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) conviene en que resulta más lógica la existencia de una ley general.

—Se acuerda mantener la disposición, en los mismos términos actuales.

1.8. Sesión N° 394 del 04 de julio de 1978

A propósito de la discusión en torno al orden público económico, se plantea referencia a la contratación de empréstitos por parte del Estado como materia de ley. (Art. 63 N° 7)

El señor ORTÚZAR (Presidente) dice que falta por analizar lo tocante al endeudamiento a mediano y a largo plazo.

La señora ROMO informa que la modificación del artículo 44 relativo a las materias propias de una norma legal, dispone que sólo en virtud de una ley se podrá autorizar la contratación de empréstitos los que sólo podrán ser a mediano o largo plazo, o de cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, ya sea en forma directa o indirectamente a través de empresas de su dominio o dependencia.

El señor BERTELSEN concluye que si la ley no puede autorizar al Estado a endeudarse a corto plazo no sería posible, entonces, la suscripción de pagarés de la Tesorería General de la República.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) explica que el, corto plazo es hasta un año, en tanto que el servicio de la deuda, en el mediano y largo plazo, debe incluirse en los gastos que es preciso hacer en el ejercicio presupuestario.

El señor BERTELSEN pregunta si el Estado sólo podrá endeudarse a corto plazo en las mismas condiciones que una empresa o un particular.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) anota que se partió de la base de que el Estado tiene una envergadura inmensa en relación con cualquier otra actividad y de que existe una autoridad monetaria independiente que vela por la estabilidad financiera interna y externa, autonomía que se diluiría completamente si el Fisco, endeudándose en las condiciones señaladas, retira dinero en grandes cantidades de la economía.

El señor GUZMÁN piensa que sería necesario precisar claramente la diferencia entre los distintos plazos.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) plantea que el quórum para aprobar un endeudamiento, por otra parte, debería depender del monto, porque un servicio excesivo de la deuda podría impedir al Gobierno siguiente desarrollar actividad alguna.

La señora ROMO declara que todos los quórum en materia económica tienen un carácter especial.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) considera acertada la idea, y recuerda que en la oportunidad anterior se habló también de que los endeudamientos deberían destinarse a financiar proyectos específicos y con capacidad de pago probada, y no para cubrir déficit fiscales corrientes.

—Se acuerda aprobar, en principio, el precepto, y encomendar la redacción sobre esta materia al señor Roberto Guerrero, Fiscal del Banco Central.

La Comisión discute la normativa constitucional en torno a la necesidad de ley para efectos de autorizar la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades, su arrendamiento o concesión, todo ello materia de ley en conformidad al artículo 69 letra k) (actual artículo 63 N° 10).

El señor BERTELSEN hace presente que el señor Guerrero mencionó en oportunidad anterior dos puntos que, a pesar de su interés, no han vuelto a tratarse. Expresa que uno de ellos se refería a la intervención estatal de empresas, camino que probó ser uno de los más expeditos para acabar con el sector privado; ya que lo que primeramente tenía carácter temporal se transformaba en incorporación definitiva al área estatal; y la prohibición a la autoridad administrativa, por otra parte, para aplicar directamente sanciones económicas, lo que se sustituirla por una labor fiscalizadora y la facultad de proponer penas para que los tribunales las determinen.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) sugiere tratar la segunda parte de la proposición en lo relativo a lo contencioso-administrativo, pues en cuanto al resto, a su parecer, ya se dijo algo a propósito del derecho de propiedad.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que en lo relativo al derecho de propiedad se establece que la privación de cualquiera de sus atributos, es decir, el uso, goce y facultad de disponer, debe hacerse por la vía de la expropiación y con pago al contado.

Añade que tiene la impresión de que el Gobierno ha designado una Comisión para revisar todas aquellas disposiciones que permitieron abusos legales, como, por ejemplo, las del decreto ley N° 520.

El señor LORCA recuerda que las requisiciones se debieron a las facultades que tenía DIRINCO.

La señora ROMO piensa que, como consecuencia de las normas aprobadas en el nuevo texto constitucional, no podrán tener vida preceptos como los del decreto ley mencionado y de otras resoluciones de DIRINCO. Ante la posibilidad de que no sean despachadas oportunamente las nuevas normas, declara que es partidaria de consignar una disposición que establezca que toda ley vigente que sea contraria, al nuevo texto constitucional queda

derogada.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera necesaria una norma respecto de la interpretación de la ley, para evitar los abusos de poder, o para que, por la vía de la mala fe, pueda extenderse la aplicación de ella más allá de su razón de ser y de los fines que tuvo presente el legislador al establecerla. Añade que en el memorándum original se señalaba que se consignaría una norma en ese sentido, y que, como se ha derogado el precepto que establecía la buena fe como requisito de los actos de la autoridad, cree conveniente llenar ese vacío producido con una disposición adecuada.

El señor GUZMÁN deja constancia de que muchas veces planteó esta inquietud en la Comisión, sobre todo referida a que luego de la experiencia vivida en el Gobierno anterior debían tomarse los resguardos necesarios contra la desviación de poder o el fraude a la ley.

Recuerda que hace algún tiempo, ante una consulta que le formularan algunos miembros del Consejo de Estado, de modo informal, el señor Julio Philippi consideró peligroso establecer la buena fe como requisito de los actos de autoridad, pues por esa vía se iba a impugnar prácticamente todo acto de ella por carecer presuntamente de ese requisito general, lo que, en su opinión, tendría efectos administrativos graves. Añade que, en atención a ello, la Comisión eliminó la norma con la intención de consagrar una disposición para precaver el fraude a la ley y la desviación de poder, y que ésa es la razón que ha llevado al señor Presidente a replantear la idea a propósito de la interpretación de la ley, a fin de facultar a los tribunales en forma clara para que logren poner dique a esos excesos que, en el fondo, son tanto o más graves que la ilegalidad misma.

El señor BERTELSEN estima conveniente tratar el asunto en el capítulo relativo a lo contencioso-administrativo, con el objeto de dar mayor operatividad a la norma que, ante el abuso o desviación de poder, faculte para requerir de los tribunales la nulidad de esos actos y establezcan la indemnización que corresponda.

—Se acuerda, en principio, consignar una norma sobre esta materia en las disposiciones sobre lo contencioso-administrativo.

El señor CARMONA señala que se ha tratado la idea de que sólo por ley el Estado puede constituir empresas económicas y operar como cualquier empresa privada, y que se ha considerado también la situación de que, cuando el Estado haya constituido propiedad pública sobre determinadas actividades económicas, se requerirá de ley para traspasarlas al sector privado, puntos sobre los cuales se solicita la opinión de los señores Ministros.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) sugiere establecer un quórum especial para oponerse a una decisión del Ejecutivo destinada a traspasar al sector privado determinadas actividades económicas.

El señor CARMONA consulta acerca del papel que compete al Parlamento en este aspecto.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) señala que el Ejecutivo debe enviar un mensaje al Parlamento donde se consigne la privatización de determinadas actividades, y que, de ser aprobado, permita al gobierno llevarla a cabo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) dice que la proposición del señor Ministro de Hacienda es para que la privatización de una empresa pública se haga necesariamente por ley.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) opina que la aprobación debería emanar de una ley apoyada por un tercio del Congreso. Sugiere, sin embargo, dada la dificultad de consagrar esa idea, proceder al revés y preceptuar que el Ejecutivo podrá privatizar si no hay oposición de dos tercios del Parlamento.

La señora BULNES propone decir que el Gobierno deberá actuar previa consulta al Senado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta si no convendría mantener la norma del número 3º del artículo 44 de la Constitución de 1925, que en cierto modo es de carácter general.

El señor CARMONA cree pertinente exigir la existencia de una norma general que impida, por ejemplo, vender a un particular a precio vil una empresa del Estado.

Aclara que al respecto hay tres situaciones: primero, que el Estado decida constituir una empresa para una actividad económica específica, para lo cual se requiere una ley especial, con quórum calificado; segundo, las nacionalizaciones, que también necesitan una ley específica; y tercero, la transferencia del sector público al privado, por ejemplo, de acciones, de participaciones en empresas, de bienes públicos, etcétera, para cuyo efecto se precisa una ley marco que establezca las normas generales a que deberá ceñirse el Gobierno.

—Se acuerda mantener la norma del N° 3 del artículo 44 de la Constitución de 1925, que dice: "Sólo en virtud de una ley se puede: "3 — Fijar las normas sobre la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades, y sobre su arrendamiento o concesión;"

1.9. Sesión N° 398 del 11 de julio de 1978

A propósito del debate relativo al Orden Público Económico, se plantean las materias de ley relativas a la contratación de empréstitos por el Estado o sus empresas, la celebración de operaciones que comprometan la responsabilidad financiera del Estado (actual art. 63 N° 7, 8 y 9)

El señor ORTÚZAR (Presidente) somete a debate la proposición tendiente a modificar el artículo 44, N° 2, que dice:

“Sólo en virtud de una ley se puede:

“Autorizar al Estado y sus organismos para que contraten empréstitos, los que sólo podrán ser de un plazo superior a dos años y deberán estar destinados a financiar proyectos específicos que puedan asegurar su capacidad de pago. Sin embargo, se requerirá de una ley especial para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo mandato presidencial.

“Autorizar a las empresas del Estado y a aquéllas en que éste tenga participación para contratar empréstitos, los que en ningún caso podrán contratarse con el Estado, sus organismos o empresas.

“Asimismo, autorizar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito y la responsabilidad financiera del Estado. En ningún caso se autorizará al Estado para otorgar avales”.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) informa que la norma tiende a hacer una distinción entre el Estado y sus organismos, por una parte, y las empresas del Estado, por otra. Añade que se mantuvo el criterio expresado por los señores Ministros en cuanto al plazo de contratación de empréstitos —mediano y largo— que, en definitiva, se acordó que fuera de dos años como máximo, y que estuvieran destinados a un fin específico. Agrega que, a sugerencia del señor Ministro de Hacienda, se agregó el requisito de un quórum mayor para aquellos préstamos que contrate un Ejecutivo que excedan del plazo de su mandato. Precisa que la diferencia con las empresas radica en que a éstas no se les pone la limitación de los dos años porque, obviamente, una empresa puede requerir de capital de operación que puede obtener de préstamos a plazos menores, que puede autorizar la ley general, y que tampoco se les exige el requisito adicional del plazo. Añade que en el inciso final se ha mantenido la norma primitiva, pero reforzándola en cuanto a la prohibición para el Estado de otorgar avales.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta si el inciso segundo comprende cualquier clase de empréstitos.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) responde afirmativamente, y hace presente la necesidad de efectuar una precisión en el sentido de que no existe inconveniente para que, sobre la base de autorizaciones legales de tipo general, una vez al año cada empresa realice una estimación de las necesidades de endeudamiento.

El señor ORTÚZAR (Presidente) indica que, según lo expuesto en la Comisión incluso por algunos Ministros, ha entendido que existiría la idea de que las empresas del Estado se asimilaran en todo o en mucho a las privadas y tuvieran mayor agilidad para actuar, y aún, en bastantes casos, para competir con las últimas.

La señora ROMO explica que, como el principio general es el de que no exista ninguna empresa del Estado, la limitación establecida en el precepto tiende a desincentivar la actividad empresaria estatal.

El señor GUZMÁN considera grave esa afirmación, basado en que si la ley autoriza al Estado para emprender una actividad empresarial, no puede la Constitución poner una traba adicional que atente contra la eficiencia de las empresas.

— Se discute el inciso primero de la disposición:

El señor GUZMÁN estima que la frase “que puedan asegurar su capacidad de pago” es una explicación que tal vez convendría consignar como fundamento en el memorándum, pero no como norma constitucional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace notar que la ventaja de incluir dicha frase radica en que obliga al legislador a efectuar un examen acerca de si el proyecto respectivo será financiable o no.

El señor GUZMÁN se declara partidario de que la idea quede como mera sugerencia de la Comisión al legislador o de que en el mensaje respectivo se adjunte un estudio de factibilidad, pero no cree que podría exigirse como requisito constitucional. Añade que una norma de esa naturaleza terminaría siendo inoperante, por cuanto, en definitiva, será el legislador quien determinará si está asegurada la capacidad de pago.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta qué sucedería si, como consecuencia de alguna catástrofe —lo que en Chile se produce con cierta frecuencia—, el Estado se viera privado de gran parte de los impuestos y entradas ordinarias, y no pudiera recurrir a empréstitos, sino por un plazo superior a dos años, para afrontar sus diversas obligaciones.

El señor CARMONA considera que la disposición implica un contrasentido, por cuanto la función principal del Estado es atender el servicio público, y que las instituciones encargadas de tal misión no son rentables en la mayoría de los casos. Agrega que nunca podría contratarse un empréstito

para resolver el problema de la falta de locales para los tribunales o para la construcción de viviendas para los jueces, ni para levantar escuelas y hospitales a lo largo del país. Sostiene que sería muy difícil encontrar un proyecto de servicio del Estado que tuviera la suficiente rentabilidad, y que, si hubiera alguno, lo tomarían los particulares, de acuerdo con la nueva doctrina económica.

El señor BERTELSEN piensa que tal vez cabría aquí el mismo principio adoptado respecto de las leyes que autorizan gastos, en el sentido de que las leyes que autoricen la contratación de empréstitos deberán especificar de dónde provendrán los fondos respectivos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que la ley de Presupuestos considera el servicio de los empréstitos.

La señora ROMO manifiesta que la disposición tiene como finalidad básica impedir que las actuales actividades empresariales del Estado aumenten y que, por lo contrario, se limiten, disminuyan y terminen. Añade que el objeto de la norma relativa al plazo máximo de dos años para la contratación de préstamos por parte del Fisco, es planificar lo que el Estado podría hacer en materias de obras públicas en un plazo determinado, a fin de evitar que un gobierno se arroge la realización de muchos trabajos públicos, en circunstancias de que ellos no se han terminado y que sólo significan endeudamiento para futuras administraciones.

El señor ORTÚZAR (Presidente) anota que podría tratarse de proyectos específicos que no aseguren su capacidad de pago por su naturaleza misma, como, por ejemplo, la ampliación de locales universitarios o la construcción de escuelas, respecto de lo cual habría impedimento para contratar empréstitos; pero sostiene que es diferente el caso planteado por él anteriormente —cuando se produce un terremoto—, el que no tendría solución.

El señor BERTELSEN propone, concretamente, autorizar al Estado o sus organismos para contratar empréstitos por un plazo superior a dos años, pero destinados a proyectos específicos con indicación de su forma de pago, sin que tales proyectos tengan necesariamente una rentabilidad.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta sus dudas en cuanto a si, en esa forma, se cubriría la situación del terremoto, ya que el dos por ciento constitucional podría no ser suficiente para los eventuales gastos de una catástrofe semejante a la de 1960, frente a la cual el Estado podría verse impedido de solventar los servicios públicos y pagar a sus empleados, al ser privado de sus ingresos normales. Añade que la situación de emergencia no podría ser considerada como "proyecto específico" y, consecuentemente, no se podría recurrir al empréstito por más de dos años.

El señor BERTELSEN estima que, en ese caso, se suplementa la ley de Presupuestos, estableciendo nuevos impuestos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) solicita expresamente al señor Fiscal del Banco Central conversar con los Ministros del sector económico respecto de la forma de resolver el problema planteado por él.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) precisa que, en el caso de nuevos gastos por parte del Estado, debido a una situación de emergencia, lo lógico es no endeudarse, sino solicitar una ampliación del Presupuesto de la nación, con la aplicación de nuevos impuestos, porque ese tipo de gastos nunca tendrá un autofinanciamiento.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que, en el ejemplo de una catástrofe, los contribuyentes se ven impedidos de pagar sus impuestos, por lo cual el Estado queda impedido de prestar servicios públicos y pagar remuneraciones a sus servidores, sin posibilidad de fijar nuevos gravámenes.

El señor BERTELSEN anota que la situación descrita es extrema, ya que sólo podría plantearse con ocasión de una catástrofe en las minas del cobre o frente a una guerra externa.

La señora BULNES sugiere tener las mayores prevenciones sobre los acuerdos que se adopten, porque, a su juicio, el Estado no puede quedar maniatado y sin las herramientas necesarias para enfrentar una emergencia.

A su modo de ver, las inversiones y las políticas económicas no son estables, sino contingentes, y son resueltas por los Estados de acuerdo con las circunstancias mundiales y con las orientaciones que se van elaborando.

Anuncia que, en esta materia, preferiría abstenerse.

El señor BERTELSEN estima que el problema del subdesarrollo chileno no se ha originado en las catástrofes, sino en la mala normalidad. Añade que, tratándose del caso de emergencia más grave como la guerra externa, se puede emitir sin ningún inconveniente para ello.

Explica que los estados de sitio y de emergencia son sobre todo de índole política o social, y que en ellos no hay restricción extraordinaria de las garantías económicas. Añade que, en el caso del estado de catástrofe, están autorizadas algunas restricciones extraordinarias al derecho de propiedad, como que inclusive se puede llegar a la confiscación, e indica que, entre los gastos necesarios para afrontar estas situaciones, todos los destinados a obras corresponden a proyectos específicos. Por último, argumenta que, si la catástrofe es muy grande, no será posible que el país se endeude a menos de dos años plazo, que es lo único que la Constitución prohibiría.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara no sentirse con autoridad como para emitir una opinión definitiva sobre el particular, por lo cual preferiría

consultar al señor Ministro de Hacienda, por intermedio del señor Fiscal del Banco Central, a fin de conocer su respuesta a la interrogante planteada.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central de Chile) precisa que se trata de buscar respuesta para un caso extremadamente excepcional, que pudiera presentarse como argumento para destruir la norma básica: el de una catástrofe, como un terremoto, que no sólo causa una situación de emergencia, sino que genera la imposibilidad del Estado de obtener recursos por la vía tributaria.

Reitera que la norma básica —cuya finalidad es que los gastos corrientes del Estado se encuentren considerados en el Presupuesto Nacional y sean financiados por sus entradas habituales, las cuales por lo general estarán constituidas por los impuestos— no excluye la posibilidad de que el Estado se endeude, a dos o más años plazo, para emprender obras como la construcción de un embalse de una planta hidroeléctrica, las cuales, por lo demás, corresponden a proyectos cuya rentabilidad, sea social o económica, se obtiene en un período más o menos prolongado.

La señora BULNES recalca que muchas veces las emergencias suceden por causas que no son naturales y a las que no es dable atender con recursos ordinarios. Por vía ejemplar, pregunta si acaso la caída del precio del cobre a veinte centavos de dólar por libra no constituiría una emergencia mayor que la derivada de un terremoto.

El señor BERTELSEN opina que, en ese caso, el país debería “apretarse el cinturón”.

La señora BULNES afirma que ella no privaría al Estado de una herramienta como el empréstito.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central de Chile) sostiene que, producida una emergencia que genera reducción de ingresos, sólo cabe una alternativa: reducir el gasto global del país o aumentar los ingresos con nuevos impuestos. Pone énfasis en que, en esas circunstancias, el endeudamiento significa resolver el problema a costa de comprometer a las generaciones futuras, que es lo que tradicionalmente ha ocurrido en Chile y lo que, en su opinión, no debe hacerse.

La señora BULNES aduce que el endeudamiento podría producir un desarrollo que iría en beneficio de las futuras generaciones.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central de Chile) observa que ello caería dentro de la órbita de los proyectos específicos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) cree advertir acuerdo tanto para dejar pendiente la disposición hasta que se conozca el pensamiento del señor Ministro de Hacienda como para suprimir la frase que dice: “que puedan asegurar su capacidad de pago”.

El señor BERTELSEN recuerda haber propuesto que la norma diga: "Autorizar al Estado y sus organismos para que contraten empréstitos, los que sólo podrán ser de un plazo superior a dos años y deberán estar destinados a financiar proyectos específicos, con indicación de su forma de pago". Puntualiza que lo que le interesa es que, en el momento de autorizar la ley la contratación del empréstito, haya conciencia acerca de cómo será pagado.

El señor GUZMÁN consulta si lo expresado por el señor Bertelsen quedará aprobado de todas maneras, sin perjuicio de la consulta que se hará al Ministro.

El señor ORTÚZAR (Presidente) ratifica lo dicho por el señor Guzmán, a la vez que precisa que el señor Bertelsen se refirió al servicio de la deuda y no a la forma de pago del crédito.

Anuncia que quedará pendiente el inciso primero, relacionado con la autorización al Estado y a sus organismos para contratar empréstitos, con el objeto de consultar previamente al Ministro sobre dicho punto.

El señor CARMONA considera importante incluir a las municipalidades en la autorización, ya que, según lo acordado, son entidades diferentes del Estado.

El señor GUZMÁN estima que lo de "los organismos" está de más, ya que, si más adelante se habla de las empresas del Estado, está claro que las empresas van a ser tratadas aparte.

La señora ROMO advierte que todavía no ha habido pronunciamiento respecto de la segunda parte del inciso primero, que dice: "Sin embargo, se requerirá una ley especial para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo mandato presidencial".

El señor GUZMÁN indica que la expresión correcta es "período presidencial", y consulta si el precepto, al hablar de una "ley especial", se está refiriendo al quórum calificado.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) afirma que de eso se trata, porque, a su entender, existía acuerdo para adoptar una decisión de tipo genérico en torno a ese aspecto.

El señor GUZMÁN consulta si la disposición sobre igualdad de tratamiento en materia económica también requerirá de quórum calificado. Recuerda haber sugerido en su oportunidad que se usara la expresión "una ley con quórum calificado", y que, en todos los casos en que la Constitución use dicha expresión, mediante una norma de orden general, se entenderá que se trata de la "mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio". Añade que en esa forma se evita la repetición excesiva de esa frase.

Recalca la conveniencia de hablar de "ley con quórum calificado", porque el concepto de "ley especial" tiene un sentido distinto y se usa en contraposición al de "ley general".

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) precisa que, cada vez que se habló de "ley especial", él entendió que se trataba de leyes con quórum calificado.

El señor GUZMÁN subraya que las aprobadas hasta el momento y en la forma indicada son las referentes a subsidios, las que otorgan beneficios y las que autorizan para contratar empréstitos.

El señor CARMONA sugiere que la redacción sea la siguiente: "Sin embargo, la autorización para contratar aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial requerirá un quórum especial".

El señor GUZMÁN propone reemplazar la expresión "quórum especial" por "quórum calificado", pues desea que esta última expresión sea precisada posteriormente en otro artículo.

La señora ROMO dice entender que todas las autorizaciones relacionadas con materias económicas, según el reiterado deseo de la unanimidad de los miembros de la Comisión, exigen un quórum especial, y que, por lo tanto, el precepto sugerido estaría de más, ya que, para autorizar empréstitos o endeudamientos, se requerirá de un quórum especial y no de un quórum ordinario.

El señor Guerrero (Fiscal del Banco Central) señala que en materia de contratación de empréstitos lo del "quórum calificado" no implica tanto problema.

El señor BERTELSEN agrega que de lo contrario sería necesario explicar qué leyes se pueden aprobar por simple mayoría.

El señor CARMONA, a solicitud del señor Guzmán, da lectura al inciso: "Sin embargo, la autorización para contratar aquellos empréstitos cuyo vencimiento excede del término de duración del respectivo período presidencial requerirá un quórum calificado".

El señor ORTÚZAR (Presidente) aclara que, en virtud del acuerdo de la Comisión, en todas aquellas disposiciones en que se hable de "ley especial" se exigirá un quórum calificado. Agrega que, para lo futuro, se tratará de resumir en una sola disposición lo relativo a dicho quórum, que es el de la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio.

En seguida, da lectura al inciso segundo que dice: "Autorizar a las empresas del Estado y a aquellas en que éste tenga participación para

contratar empréstitos, los que en ningún caso podrán contratarse con el Estado, sus organismos o empresas”.

El señor GUZMÁN propone mantener la prohibición de contratar empréstitos con el Estado, sus organismos o empresas, y eliminar la exigencia de una ley especial para la contratación de empréstitos, por las razones dadas anteriormente.

El señor ORTÚZAR (Presidente) puntualiza que la proposición del señor Guzmán es para suprimir la exigencia de una ley para que las empresas del Estado puedan contratar empréstitos, por estimar que el legislador, al autorizar la existencia de una empresa estatal, debe saber si ésta está o no está en condiciones de funcionar, a fin de no aparecer después poniéndole trabas para su funcionamiento, porque quedaría en peores condiciones que las empresas, particulares.

La señora ROMO dice no dudar de que el señor Guzmán tiene la razón, siempre que se trate de crear por primera vez la actividad empresarial del Estado; pero que la disposición tiene por objeto impedir a las actuales empresas estatales que puedan seguir haciendo uso del crédito, como lo han hecho, para continuar siendo ineficientes y para estimular el traspaso de empresas del sector público al área privada.

El señor GUZMÁN sostiene que, no obstante comprender el punto de vista de la señora Romo, el medio empleado no es el más adecuado. Considera que está bien traspasar a los particulares determinadas empresas que están en manos del Estado, porque se piensa que ello conviene al bien común, de acuerdo con el principio de subsidiariedad; pero que no se puede forzar, por la vía de una disposición constitucional, una determinación que requiere de una voluntad política precisa, ya que, establecida como norma de carácter permanente, puede tener efectos muy graves si deja a las empresas que realmente se justifica que estén en manos del Estado —por lo menos a juicio del legislador, con quórum calificado—, en situación de inferioridad respecto de las empresas privadas. Por eso, no obstante estar de acuerdo con ese objetivo, cree que no es posible consagrar una disposición constitucional como medio para tender a eso, y que el Gobierno debe adoptar las medidas conducentes para llevar al área privada todo lo que sea necesario en esta etapa de la vida del país.

El señor ORTÚZAR (Presidente) piensa que si el legislador autorizó al Estado para crear una empresa, no le puede prohibir después que recurra a un empréstito, en caso de emergencia, sobre todo si ella quedará sujeta a la legislación común que rija el mismo tipo de actividades en manos de los particulares.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) aclara que a las empresas del Estado no se les impide contratar empréstitos, sino que se les exige un requisito adicional, una autorización legal que puede no ser específica sino genérica. Reconoce que se crea una diferencia respecto de la capacidad de endeudamiento que pueden tener las empresas del sector privado, lo cual

se fundamenta en que la experiencia indica que las propias burocracias de las empresas del Estado están más inclinadas a justificar cualquier tipo de nuevos proyectos e inversiones y, por ende, sus endeudamientos, o sea, una autogeneración y un autocrecimiento que puede ser conveniente en algunos casos, pero en otros no. Agrega que por eso se pensó en la calificación del órgano legislativo en vez de la burocracia que administra la empresa.

Precisa que el inconveniente se produce cuando las empresas se endeudan y después no tienen capacidad para pagar, y que el Estado debe hacer aportes no para financiar proyectos, sino para pagar una deuda, ya que, aunque no tenga una responsabilidad jurídica, hay una responsabilidad moral implícita que lo obliga a dar esos recursos, Estima que, en ese caso, si la empresa requiere de recursos adicionales o especiales, los aportes deben hacerse por la vía directa, la más normal, aportes que siempre figurarán en la ley de Presupuestos.

Pese a eso, cree que debiera quedar consagrada la prohibición de las empresas del Estado para contratar empréstitos con el Estado, con sus organismos o empresas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) concuerda en que, si se pretende recurrir a un organismo del Estado, como el Banco del Estado o el Banco Central, deberá requerirse de una ley especial o no se podrá hacer en caso alguno, como acota el señor Guerrero.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) puntualiza que al pedir crédito al sector privado, ya sea a un banco privado chileno o a una institución financiera internacional, habrá una evaluación de la capacidad de pago, lo que difícilmente hará el Estado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) indica que al recurrir a la banca privada no hay razón para que ella exija una ley especial, por cuanto será la primera interesada en ver si la empresa está en condiciones de solicitar el préstamo y de servirlo. Piensa que ésa es una garantía total.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) precisa que es un grado de garantía, aunque la experiencia ha demostrado que no es total, ya que se les ha prestado a las empresas del Estado y después ha venido la presión porque no han podido pagar.

El señor GUZMÁN manifiesta que se podría llegar, como máximo, sin crear dificultades, a señalar que sólo en virtud de una ley se pueden fijar las normas que autoricen a las empresas del Estado y a aquellas en que éste tenga participación, para contratar empréstitos, porque puede ser conveniente que exista una ley general destinada a regular la forma como las empresas del Estado requerirán esos empréstitos, y no el requisito de ley para cada empréstito.

El señor CARMONA declara ser enemigo de la idea de una ley para cada empréstito. Enfatiza que se ha querido preservar al Parlamento de las presiones de intereses económicos y de las grandes empresas privadas o de otro tipo. Estima que una disposición de esa naturaleza significaría que los directores o gerentes de las empresas del Estado vivirían en los pasillos del Congreso para pedir a los parlamentarios que autorizaran la contratación de cada uno de los empréstitos. Considera sumamente perturbador para la vida del Parlamento mismo provocar situaciones de esa índole.

Cree que podría aceptarse la idea expuesta por el señor Guzmán, en el sentido de fijar normas, pese a que, en cierta manera, está en contradicción con lo determinado en cuanto a que cada empresa del Estado que se forme deberá tener una autorización legal específica que señalará, en forma general, cómo procederá y aprobará sus estatutos.

Considera innecesaria la disposición.

El señor BERTELSEN agrega que de esta manera se las está autorizando genéricamente para contratar cualquier tipo de empréstitos a corto, mediano o largo plazo, salvo la prohibición de contratarlos con el Estado, sus organismos o empresas, o entre ellas y el Banco del Estado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace notar que lo más probable es que la ley que autorice la existencia de la empresa estatal señale también las condiciones en que podrá contratar créditos. A su juicio, en esta materia caben dos posibilidades: o no decir nada o aprobar la indicación del señor Guzmán.

El señor GUZMÁN reitera que su proposición consiste en fijar las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas donde tenga participación podrán contratar empréstitos y, además, en aprobar la segunda parte de la norma.

La señora BULNES anuncia que se abstendrá en la primera parte del precepto y votará en contra de la segunda parte del mismo.

El señor CARMONA se declara partidario de que una ley fije las normas generales conforme a las cuales las empresas del Estado puedan tener acceso al crédito, y contrario a establecer una prohibición constitucional en la materia.

El señor GUZMÁN recuerda que los Ministros de Hacienda y de Economía fueron enfáticos para expresar que uno de los peligros más importantes de un futuro ordenamiento económico es el "impuesto inflación", y que el Estado contaba con múltiples procedimientos para obtener, en caso de necesidad, recursos suficientes e inmediatos. Por ello, juzga útil la primera parte de la disposición e importantísima la segunda.

El señor ORTÚZAR (Presidente) coincide en las apreciaciones del señor Guzmán, porque de lo contrario, estima, no habría manera de controlar el gasto público.

El señor CARMONA insiste en que acepta la indicación del señor Guzmán con la reserva que manifestó: que a las empresas estatales se les otorgue un trato igual que al de las empresas particulares.

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que los organismos del Estado serán mucho más proclives a otorgar créditos a las empresas estatales que a las privadas, ya que éstas últimas serán favorecidas únicamente cuando haya seguridad absoluta de que los créditos serán pagados.

El señor BERTELSEN anuncia que aprobará la sugerencia del señor Guzmán, aunque se declara escéptico de sus resultados, ya que la norma no resultará burlada si sólo hay voluntad de establecer un ordenamiento económico sano. En todo caso, opina que es útil tratar de poner algunas cortapisas para que las empresas estatales no recurran al propio Estado para generar sus recursos.

— Se aprueba la indicación del señor Guzmán, con la abstención de la señora Bulnes, en la primera parte de ella, y del señor Carmona, en la segunda parte, y el voto contrario de la señora Bulnes respecto le la segunda parte.

El señor CARMONA pregunta si una redacción más precisa debiera, referirse a "empresas en que el Estado tenga participación mayoritaria" y no simplemente a "aquellas en que éste tenga participación".

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) recuerda que la opinión de los Ministros de Hacienda y de Economía fue la de incluir a todas las empresas en que el Estado tenga participación, aunque ésta fuese pequeñísima.

El señor ORTÚZAR (Presidente) anota que el propósito de la disposición es evitar la influencia del Estado y que ésta siempre será grande aunque su participación sea mínima.

El señor CARMONA replica que, si se define "empresa del Estado" como aquella que le pertenece o en que tiene participación, necesariamente debe aplicarse el mismo criterio a la expresión que sigue: "Estado, sus organismos y empresas", con lo cual, si se tiene presente que actualmente no hay banco en Chile en que el Estado no tenga participación, las empresas estatales no podrán solicitar créditos en ninguno de ellos.

El señor GUZMÁN piensa que un precepto constitucional no debe ser utilizado como herramienta para obtener determinados fines, ya que para ello basta la voluntad política de llevarlos a cabo, y que lo importante es determinar si una empresa en que el Estado tiene participación minoritaria debe estar sujeta a estas limitaciones. Por otra parte, estima que no se

justifica que el Estado tenga una participación minoritaria en una empresa, pero que se trata de una realidad de hecho que, como tal, puede subsistir.

Considera que no hay razón para establecer limitaciones respecto de esas empresas, de manera que aceptaría la indicación del señor Carmona en el sentido de exigir una participación mayoritaria del Estado, pero observa que tiene el inconveniente de que también se admite implícitamente en el texto constitucional, como válida y razonable, la posibilidad de que aquella sea minoritaria, lo que no debe ser.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta al señor Fiscal del Banco Central si efectivamente el Estado tiene intereses en la mayoría de los bancos privados.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) responde afirmativamente, pero observa que el ejemplo que se mencionó era el revés, porque el Banco de Chile, en que el Estado tiene todavía el 13% de las acciones, puede efectuar préstamos a una empresa de este último, pero no podría solicitar créditos al Banco del Estado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) opina que no existe el peligro que teme el señor Carmona.

El señor CARMONA señala que, sin embargo, podría producirse.

— Se aprueba la disposición por 3 votos contra 2. La señora Bulnes y el señor Carmona dejan constancia de que concuerdan con la primera parte del precepto, pero no con la última.

— Se somete a debate el inciso final, que dice: "Asimismo, cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito y la responsabilidad financiera del Estado. En ningún caso se autorizará al Estado para otorgar avales".

El señor CARMONA plantea que lo señalado al final es una manera indirecta de comprometer el crédito y la responsabilidad financiera estatales.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) concuerda con el señor Carmona, pero explica que no estaba seguro de si existía alguna otra forma indirecta de hacerlo. Informa que se ha considerado que no existe justificación para que el Estado avale, ya que ello no tiene sentido respecto de los particulares o sería una autogarantía en el caso de sus organismos, aparte que existe el propósito de que sus empresas no se endeuden en caso alguno.

El señor CARMONA consulta si la norma también afecta a la Corporación de Fomento.

El señor GUZMÁN sostiene que no, a la luz del inciso primero ya aprobado, porque se trata de un organismo estatal.

El señor BERTELSEN inquiere si la ley podrá dar una autorización, ya que tiene dudas respecto de la palabra "Asimismo".

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) responde afirmativamente. Agrega que lo que se prohíbe es que el Estado avale.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que el proyecto del señor Alessandri se refería a esta materia en términos similares y disponía la iniciativa exclusiva de las leyes para contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que pudieran comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales autónomas, de las empresas del Estado o de las municipalidades, y para condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Estado.

El señor BERTELSEN teme que, por prohibirse una operación específica, se permitan indiscriminadamente otras, ya que los instrumentos financieros ofrecen muchas posibilidades.

El señor GUZMÁN dice concordar con la primera parte de la disposición, pero, respecto del problema del aval del Estado, se declara partidario de que sea el legislador quien determine la necesidad de una norma como la propuesta. Añade que, a su juicio, tal materia no es de rango constitucional, y que la limitación que se quiere establecer no tendría la permanencia en el tiempo que exige una norma constitucional.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) aclara que el problema radica en que se autorizó al Fisco en forma genérica y hasta cierto monto para otorgar su aval. En cuanto a la posibilidad de que avale a los particulares, no lo estima conveniente, pues hay dos organismos del Estado que lo hacen: el Banco del Estado, que tiene capacidad operativa, y la CORFO que, aparte su actividad de fomento, concurre a dar su apoyo a ciertas iniciativas privadas. Agrega que, para impedir la tentación de dictar leyes que otorguen esa atribución al Estado, se tomó el resguardo de evitarlo consagrando una norma constitucional tendiente a que el Estado adopte mayor seguridad en los compromisos financieros que pueda adquirir.

El señor GUZMÁN, con el objeto de dar mayor claridad a la redacción del precepto que se propone, sugiere reemplazar la expresión "aval", y aclarar que la interpretación correcta es que la norma se refiere, en su primera parte, al Estado y sus organismos, y en el inciso final, sólo al Estado, para que no se vaya a entender que un organismo estatal no puede otorgar avales. Reitera su opinión en el sentido de admitir la validez de la norma, aun cuando duda de su rango constitucional, y considera necesario dar una redacción más precisa en lo relativo al Estado y más jurídica en lo atinente al concepto de aval.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta acerca de la importancia de incluir en la disposición a los organismos del Estado, en circunstancias de que

éstos deberán estar autorizados por ley para otorgar directa o indirectamente créditos que afecten su responsabilidad.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) precisa que la oración final prohíbe toda posibilidad de otorgar ese apoyo.

El señor CARMONA dice que basta con establecer en el texto constitucional la autorización de cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, dejando entregado el resto al legislador, pues, a su juicio, en el texto constitucional no se deben consignar prohibiciones, que pueden ser perjudiciales en lo futuro, al cambiar los conceptos políticos, sociales o económicos, y entorpecer enormemente la capacidad negociadora del Estado.

El señor BERTELSEN opina que la garantía que se piensa establecer debe consignarse en la primera parte de la norma, pero agregando la expresión "el Estado y sus organismos"; y que la ley deberá fijar las normas y autorizar aquellas operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado y sus organismos. Respecto del problema de los avales, piensa que no es de rango constitucional, sino legal.

— Se aprueba la primera parte de la disposición, haciéndola extensiva a las municipalidades y a los organismos del Estado.

El señor GUZMÁN consulta si la expresión "organismos del Estado" comprende a las entidades semifiscales y de administración autónoma.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) expresa que el deseo suyo es que debiera comprenderlas, pero que la decisión depende de la Comisión.

El señor GUZMÁN dice haber hecho la consulta porque tiene aplicación tanto al inciso primero, que se acaba de aprobar, como al final, y porque en el proyecto del señor Alessandri se hace referencia en muchas de sus disposiciones al Estado y a las entidades semifiscales y de administración autónoma; pero que, como la Comisión no habla de ello, considera conveniente dejar constancia de que por organismos del Estado se entienden también las entidades semifiscales y de administración autónoma, pero no las empresas del Estado.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) considera importante la precisión hecha por el señor Guzmán, tanto más cuanto que en materia de terminología administrativa nunca ha habido uniformidad.

— A solicitud del señor Bertelsen, el asunto queda pendiente.

— Se levanta la sesión.

1.10. Sesión N° 399 del 12 de julio de 1978

Relación de disposiciones aprobadas por la Comisión. Debate en torno a la materia de ley sobre autorización al Estado, sus organismos y municipalidades para contratar empréstitos.

“Sólo en virtud de una ley se puede:

“1. — Imponer tributos de cualquiera clase o naturaleza, reducir o suprimir los existentes y determinar su proporcionalidad o progresión.

“Los tributos, cualquiera sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

“Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, puedan ser establecidos, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades comunales, recaudadas por éstas y destinadas a obras de la propia comuna.

“2. — Fijar las normas que regule la forma en que las empresas de Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que, en ningún caso, podrán contratarse con el Estado, sus organismos o empresas.

“3. — Autorizar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de sus organismos y de las Municipalidades.

“4. — Fijar las normas para otorgar pensiones de gracia a personas naturales incluyendo en la ley de Presupuestos un ítem especial. El otorgamiento de estas pensiones para cada caso particular lo hará el Presidente de la República”...

“Sólo en virtud de una ley se puede autorizar al Estado, a sus organismos y a las Municipalidades para que contraten empréstitos, los que sólo podrán ser de un plazo superior a dos años y deberán estar destinados a financiar proyectos específicos con indicación de la fuente de recursos correspondiente para el servicio de la deuda. Sin embargo, para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial, se requerirá de una ley con quórum calificado”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) somete a debate el siguiente inciso, que había quedado pendiente: "Sólo en virtud de una ley se puede autorizar al Estado, a sus organismos y a las municipalidades para que contraten empréstitos, los que sólo podrán ser de un plazo superior a dos años y deberán estar destinados a financiar proyectos específicos con indicación de la fuente de recursos correspondiente para el servicio de la deuda. Sin embargo, para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial, se requerirá de una ley con quórum calificado".

Observa que la Comisión acordó que cuando se hable de quórum calificado se hará referencia a la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) manifiesta que después de analizar las observaciones planteadas por el señor Presidente en la sesión anterior, se llegó a la conclusión de que era conveniente establecer la disposición en la forma como estaba, pues incluso en los casos de posibles catástrofes el Estado dispondría de los recursos necesarios para atender las necesidades inmediatas, y sólo habría un problema de ajuste en los gastos, a fin de resolver en forma prioritaria los gastos de derivados de una emergencia.

El señor GUZMÁN recuerda que en la sesión anterior hubo debate acerca de si agregar o no el término "mayoritaria" cuando se hace referencia a aquellas empresas en que el Estado tenga participación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que no hubo acuerdo en definitiva, porque el señor Fiscal del Banco Central estimó inconveniente la distinción.

— Se deja expresa constancia en el Acta de lo anterior.

El señor LORCA pregunta con quién podrán contratar empréstitos las empresas si en el inciso segundo del artículo se establece una prohibición drástica para hacerlo con el Estado, sus organismos o empresas.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) responde que podrán contratarlos con las instituciones financieras del sector privado o con el exterior, y añade que la disposición aprobada es considerada una de las más importantes dentro de la finalidad de evitar que el Estado, por la vía de las empresas estatales, expanda sus gastos más allá de lo necesario, sobre todo porque resultaría mucho más fácil pedir al propio Estado un préstamo que solicitarlo al sector privado, ya que en este último caso habrá por lo menos una evaluación de la capacidad financiera de pago. Agrega que si el Estado desea aportar capitales a la empresa, lo lógico es que lo haga directamente a través de la vía presupuestaria, sin recurrir al crédito estatal, que es una vía indirecta que ha servido para expandir el gasto público, como lo demuestra la historia desde hace muchos años.

El señor LORCA hace presente que le inquieta la disposición en la forma aprobada, porque existen algunas empresas estatales que tienen un carácter estratégico, sujetas a la contingencia de verse compelidas a realizar actividades imprevistas.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) estima que, en ese caso, debe haber un aporte estatal en la ley de Presupuesto.

El señor LORCA advierte que esa ley rige sólo durante un año y con cantidades fijas, pero que en ese lapso se pueden presentar eventualidades.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que las mismas observaciones del señor Lorca fueron hechas por otros miembros de la Comisión, pero que, en definitiva, la norma se aprobó con dos votos en contra y el resto se pronunció por la afirmativa, en virtud de las explicaciones dadas.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) considera que si las necesidades presupuestarias de una empresa son considerables, debe tramitarse una ley especial que consulte ese aporte.

El señor LORCA estima grave que la prohibición tenga carácter constitucional, en circunstancias de que podría establecerla una ley común, no obstante estar de acuerdo en reglamentar las empresas estatales.

El señor GUZMÁN aclara que la votó favorablemente en el entendido de que si es necesario un aporte extraordinario para una empresa estatal se puede dictar la ley correspondiente, con lo cual nunca una actividad determinada se vería privada de los recursos correspondientes en caso de real necesidad, recalcando que lo que se desea es que no lo haga por la vía del crédito. Añade que en el caso mencionado por el señor Lorca lo lógico también es que el legislador actúe en forma responsable y despache rápidamente la ley, pero, a su vez, estima que no por solucionar casos excepcionales se va a abrir una válvula que puede ocasionar graves daños para el país, en circunstancias de que la solución puede plantearse conforme al ordenamiento constitucional en estudio.

El señor LORCA reitera que es excesivo elevar la norma en cuestión al rango constitucional.

— Se deja constancia de la abstención en esta parte del señor Lorca; del voto contrario del señor Carmona y del voto condicionado de la señora Bulnes.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) pregunta, en relación con el inciso final del artículo recientemente aprobado, si se va a requerir una ley específica cuando se trate del tipo de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado. A su juicio, estima indispensable dejar constancia de que tal es el sentido con que se ha aprobado la norma.

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que se habla de "autorizar cualquier otra clase de operaciones", de manera que resulta evidente que se requiere una ley específica para cada caso.

El señor GUZMÁN observa que, además, aquí no se emplea la expresión "fijar las normas", que ha sido la utilizada para referirse a las leyes generales.

1.11. Sesión N° 409 del 10 de agosto de 1978

Debate en torno a ideas precisas del anteproyecto que se remitirán al Presidente de la República por parte de la Comisión de Estudios, relativas al encabezado del actual artículo 63 y a la necesidad de disposición transitoria (actual disposición Quinta Transitoria)

— A sugerencia del señor Guzmán, se acuerda agregar, al final del inciso primero del acápite "Materias de ley", después de "sustituyendo el sistema del dominio legal mínimo que establecía la Carta de 1925, por el del dominio legal máximo", lo siguiente: "cambio al cual atribuimos una trascendental importancia jurídica y práctica".

El señor GUZMÁN explica que esa frase se justifica por la enorme gravitación del precepto y porque la gente común tal vez no le dará la importancia que merece.

— A proposición del señor Guzmán, se acuerda, en el inciso tercero del mismo acápite, a continuación de "y dejar entregada" los términos "las demás exclusivamente".

El señor GUZMÁN pregunta si se consagrará una norma transitoria que permita al Presidente de la República, a partir de la aprobación de la Carta Fundamental, derogar por simple decreto las disposiciones legales que se hayan dictado con anterioridad y que no queden dentro del ámbito legislativo.

El señor CARMONA dice que un texto semejante crearía una inseguridad enorme en múltiples materias.

El señor ORTÚZAR (Presidente) prefiere no pronunciarse precipitadamente sobre la materia.

El señor LORCA señala que tampoco es partidario de abordar en este momento el asunto.

El señor GUZMÁN hace presente que la duda también la plantearán los juristas, y, desde luego, la Contraloría.

El señor BERTELSEN dice que el propósito de la sugerencia del señor Guzmán no es obligar al Presidente de la República a regular nuevamente por vía reglamentaria todas aquellas materias ya resueltas legislativamente y que ahora corresponderán al ámbito de la potestad reglamentaria, sino únicamente plantear el problema, de cómo se modificarán, cuando corresponda hacerlo, todas las normas que se encuentran en el caso

anotado. Dice que no se está proponiendo una revisión general obligatoria de la legislación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) destaca que el sistema que regirá de ahora en adelante es que sólo una ley podrá modificar a otra ley.

— A sugerencia de la señora BULNES, se acuerda el texto siguiente: “En norma transitoria se regulará la forma de modificar las disposiciones que se hubieren dictado con anterioridad a la Constitución y que contienen materias propias de la potestad reglamentaria ya regulada por ley”.

— A indicación del señor Guzmán, se acuerda, en el segundo inciso del acápite “Formación de la ley”, redactar su última frase en los términos siguientes: “del Senado y de más de un tercio de la Cámara de Diputados”.

— A proposición del señor Guzmán, se acuerda sustituir, en el primer inciso del acápite “sesiones del Congreso”, “gloriosa” por “histórica”, de manera que la frase diga “oportunidad en la cual el Presidente de la República dará cuenta al Congreso de la marcha política, económica y administrativa de la nación”.

- o -

Debate en torno a ideas precisas del anteproyecto que se remitirán al Presidente de la República por parte de la Comisión de estudios relativa a los números 3 y 4 del actual art. 63

En seguida el señor Guzmán consulta acerca de cuál es la idea que se desea expresar en la letra c) del acápite “Materias de ley”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) responde que la idea, que le parece razonable, es que las materias legisladas por los Códigos Civil, de Comercio, etcétera, no puedan ser enmendadas por un decreto o por un reglamento, sino sólo por medio de una ley.

El señor CARMONA opina que la disposición está mal redactada. A su juicio, debería decirse “Las que signifiquen modificación de los Códigos actualmente vigentes”, o bien emplearse alguna expresión semejante.

La señora BULNES manifiesta tener la impresión de que aquí hay, involucradas dos ideas: la primera, dice, apunta a las materias contenidas en los Códigos; la segunda, al sistema de legislación que éstos representan. De ello deduce que todo lo que constituya un sistema de normas no podría modificarse por la potestad reglamentaria.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace ver que la idea está bien expresada y que, por último, habrá oportunidad de precisarla mejor en el articulado mismo.

El señor GUZMÁN plantea la interrogante de si no sería conveniente hacer a la letra d) del mismo acápite un agregado como el siguiente: "lo cual se precisará específicamente en el articulado del texto constitucional". Basa su observación en que determinar qué es "base esencial del ordenamiento jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social" es algo muy amplio y en que, como se trata de materias en las cuales sólo en virtud de una ley se puede preceptuar algo, es necesario tener muy en claro cuál es el ámbito que abarcan.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que, en el momento de elaborar la Constitución definitiva, habrá de emplearse mayor precisión.

El señor GUZMÁN encuentra que la formulación actual, por su imprecisión, se presta a críticas.

La señora BULNES juzga conveniente hacer una distinción como la que establece la Constitución francesa al indicar cuáles garantías o derechos constitucionales deben ser regulados por ley y cuáles son regulados por la potestad reglamentaria.

El señor ORTÚZAR (Presidente) puntualiza que, no habiendo sido analizada esta materia por la Comisión, la idea de la Mesa, al hacer referencia a "las bases esenciales del ordenamiento jurídico", fue que las materias laborales, sindicales, previsionales y de seguridad social que estuvieren regladas en leyes de importancia, codificadas o no codificadas, no pudieran ser modificadas por un simple decreto.

El señor GUZMÁN arguye que eso ya sería propio de la norma transitoria que establezca cómo se modificará aquello sobre lo cual ya se haya legislado, pero que aquí se está aludiendo a las materias que en lo futuro serán objeto excluyente del legislador.

El señor ORTÚZAR (Presidente) prefiere que la agregación diga: "lo que se especificará en la norma constitucional respectiva."

— Así se acuerda.

1.12. Sesión N° 417 del 05 de octubre de 1978

Revisión del articulado del proyecto efectuado por la Comisión. Referencia al encabezado del artículo 63 y a los números 13 (leyes que fijan fuerzas de aire, mar y tierra) y 15 (autorización a declarar la guerra)

La señora BULNES estima que no está expresado con claridad en el Informe lo que sólo en virtud de una ley se puede hacer y lo que es materia de ley.

— A sugerencia del señor Bertelsen, se aprueba la expresión, "Sólo son materias de ley...", haciéndose, luego, la enumeración pertinente.

El señor GUZMÁN observa un error de redacción en la letra g), y sugiere decir: "... las que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República".

— Se aprueba la observación.

— A proposición del señor Guzmán, se resuelve decir en la letra l) del artículo 69, en vez de "Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra", lo siguiente, para mantener el orden tradicional: "Las que fijen las fuerzas de tierra, mar y aire".

Tocante a la letra m) del mismo artículo, el señor Guzmán pregunta si, dado que se acordó hablar de "materia", no sería más correcto expresar: "La aprobación o reprobación de la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República".

El señor CARMONA consulta si hay reprobación de la declaración de guerra.

El señor GUZMÁN propone decir "aprobación o rechazo".

El señor CARMONA sostiene que el rechazo implica que no hay ley.

El señor GUZMÁN estima que la expresión "o rechazo" es importante para significar que el Congreso no puede modificar la proposición del Presidente, sino tan sólo aprobarla o rechazarla.

El señor ORTÚZAR (Presidente) reafirma que el rechazo implica que no hay ley.

El señor GUZMÁN opina que, entonces, debería decirse: "La aprobación de la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República. En esta ley el Congreso no podrá introducir modificaciones".

El señor BERTELSEN considera que sería exceso de purismo, lo cual obligaría a proceder de modo similar en otras materias.

El señor GUZMÁN puntualiza que el problema estriba en que, en el caso de los tratados y de la declaración de guerra, el Parlamento no puede introducir enmiendas, al igual que en el estado de sitio.

El señor BERTELSEN dice que no visualiza cómo se puede modificar en este aspecto, a menos que el Primer Mandatario proponga declarar la guerra a cuatro o cinco países, y el Congreso, a sólo dos.

El señor GUZMÁN afirma que la ley que declara la guerra puede tener preceptos de distinta magnitud y naturaleza; o sea, no se trata de un solo precepto mediante el cual se declara la guerra, sino que se puede disponer una serie de medidas adicionales.

El señor BERTELSEN recuerda que la declaración de guerra del año 1879, al menos, tenía un solo artículo; y, ante una observación del señor Ortúzar en el sentido de que la Constitución de 1925 hablaba de "Aprobar o reprobado la declaración de guerra a propuesta del Presidente de la República", sugiere no innovar al respecto.

— Se acuerda decir: "La declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República", con las reservas hechas presentes por el señor Guzmán.

Texto aprobado por la Comisión

MATERIAS DE LEY

ARTÍCULO 69

Son materias de ley:

- a) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales;
- b) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley;
- e) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra;
- d) Las que determinen las bases esenciales del ordenamiento jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social;
- e) Las que modifiquen la forma o características de los Emblemas Nacionales;

f) Las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos y pensiones de gracia;

g) Las que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la República;

h) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos, y cuyo plazo no podrá ser superior a dos años. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a las cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley con quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Lo dispuesto en esta letra no se aplicará al Banco Central;

i) Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que, en ningún caso, podrán verificarse con el Estado, sus organismos o empresas;

j) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de sus organismos y de las municipalidades.

Esta disposición no se aplicará al Banco Central;

k) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;

l) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuere de él;

m) Las que aprueban o reprueban la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República;

n) Las que concedan indultos generales y amnistías;

ñ) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema,

2. Actas Oficiales del Consejo de Estado

2.1. Sesión N° 85 del 14 de agosto de 1979

Anteproyecto de nueva constitución política del Estado.- El secretario informa que, en la última sesión, el debate quedó pendiente después de aprobado el artículo 65, por lo que correspondería reiniciarlo ahora, analizando las disposiciones relativas a los asuntos que son materia de ley. El señor Ortúzar propone que la primera de ellos se lea íntegramente, para que los señores Consejeros puedan darse cuenta cabal de su contenido, pues aparte de modificar el sistema anterior, señala taxativamente cuáles son las materias que deben ser objeto de ley cuales de la potestad reglamentaria. Así se procede, y el Secretario da lectura al artículo 66, señalando que se han recibido observaciones del Comité asesor del Presidente de la República, en lo atinente a las letras h), i) y l) de dicho precepto, y sugerencias coincidentes del abogado don Lautaro Ríos Alvarez y del profesor señor Guillermo Schiessler para que, en lugar de la frase inicial "Sólo son materia de ley:", se emplee la expresión: "Sólo en virtud de una ley se puede:", que es la utilizada en la Constitución de 1925.

Don Enrique Urrutia hace presente que el Consejero señor Philipi le manifestó su inquietud respecto de esa misma frase, pues se planteó la duda de hasta qué punto sería conveniente adoptar una fórmula taxativa en reemplazo de la vigente.

Don Juan de Dios Carmona propone que se designe una comisión, para que estudie esta materia, el artículo siguiente y todo lo relacionado con la formación de la ley. Recuerda que la Comisión redactora dedicó mucho tiempo al análisis de este capítulo, y llegó a la conclusión de que no era aconsejable volver a la situación anterior, cuando cualquiera iniciativa parlamentaria podía transformar en preceptos legales lo que era propio de la potestad reglamentaria, convirtiendo así en leyes asuntos baladíes que posteriormente necesitaban de otras leyes si se quería modificarlos.

El Vicepresidente don Gabriel González apoya esta proposición por considerarla muy prudente; el señor Ortúzar sugiere que sea la misma comisión que estuvo presidida por el señor Carmona y este último formula indicación para que la integren también los señores Philippi y Humeres.

El señor Presidente manifiesta que el es absolutamente contrario a modificar aquellas partes de la Constitución que no han dado origen a dificultades, porque mientras más numerosas sean las enmiendas o innovaciones, más expuesto queda el proyecto a las críticas y, por tanto, a encarar mayores dificultades en su aprobación. En consecuencia, es partidario de que se mantenga el texto constitucional actual introduciéndole tan sólo las modificaciones tendientes a evitar los vicios indicados por el señor Carmona. Termina formulando indicación en tal sentido, y planteando, como cuestión previa, la necesidad de que el Consejo se pronuncie a favor de modificar tan solo aquellas normas indispensables, sin entrar a cambiarlo todo.

El señor Ortúzar señala que no es fácil encontrar la manera de evitar que el Parlamento se inmiscuya en la potestad reglamentaria, pero que la

comisión propuesta por el señor Carmona podría hacer algún aporte en tal sentido, incluyendo en las conclusiones a que llegue la idea del señor Presidente.

El señor Philippi se muestra de acuerdo con el criterio sustentado por este último, pero estima que los abusos de las prácticas parlamentarias deben corregirse por otros medios, ya que las numeraciones "cerradas" serán siempre incompletas e imperfectas. Piensa, por tanto, que el precepto en debate debiera comenzar diciendo: "Sólo en virtud de una ley se puede", y dejar lo demás a la jurisprudencia y a la práctica política. Similar opinión expresa el Consejero señor Ibáñez. Después de un breve debate, en el que interviene, además de los nombrados, el señor Figueroa, se acuerda que una comisión compuesta por los señores Carmona, Humeres, Ibáñez, Philippi y Coloma, tome a su cargo el estudio del artículo 66 y formule recomendaciones a su respecto, dentro de los límites señalados por el señor Presidente.

- 0 -

Se da lectura en seguida al artículo 67 del anteproyecto, pero ante diversas observaciones que a su respecto formula el señor Presidente, se acuerda que dicho precepto y todos los demás del capítulo referente a las materias de ley y formación de las leyes, sean estudiados por la Comisión

Ad hoc que ya quedo designado en esta sesión. El señor Alessandri pide que en ella se tomen en cuenta sus comentarios, en el sentido de que es inconveniente que se limite, con la exigencia de quórum o de trámites especiales, distintos a los hasta ahora existentes, la facultad que tiene el Presidente de la República de pedir al Congreso que en ciertos caso delegue en él facultades legislativas. Así se acuerda.

2.2. Sesión N° 87 del 28 de agosto de 1979

Para terminar su cuenta, el Secretario hace presente que la comisión presidida por don Juan de Dios Carmona ha continuado avanzando en la tarea que se le encomendó, de revisar el artículo relativo a las materias de ley y a la formación de la ley; que ya ha dado una nueva redacción al artículo 66, y que la información correspondiente la proporcionará el Prosecretario señor Marín.

Este último da lectura al inciso primero y al número 1º de dicho precepto, los que son aprobados.

Lee, en seguida, el número 2º, que empieza diciendo : "Aprobar anualmente el cálculo de entradas...". El señor Presidente manifiesta su desacuerdo con esta redacción, por cuanto dicho cálculo constituye una facultad privativa del Presidente de la República, que el Congreso, recién promulgada la Constitución de 1925 pretendió desconocer. Hace, a continuación, una reseña histórica de esta norma constitucional y señala que el régimen ha funcionado mal en la práctica, justamente porque el Congreso se entrometía en el cálculo de entradas y lo determinaba según lo que suponía que producirían los nuevos tributos creados por la ley, sin preocuparse de si los gastos quedaban financiados, ya que no le interesaba el aspecto propiamente tributario por tratarse de una materia impopular.

El señor Carmona observa que en el texto en debate se incluye la Ley de Presupuestos entre las materias propias de ley, con lo que el señor Presidente manifiesta estar de acuerdo, pero reiterando que el cálculo de entradas no es, a su juicio y por las razones dadas, asuntos que los parlamentarios deban discutir. Intervienen también los Consejeros señores Ortúzar e Ibáñez, el segundo de los cuales propone que el N° 2º diga simplemente: "Aprobar anualmente el Presupuesto General de la Nación".

Así se acuerda por unanimidad.

Se leen en seguida los números siguientes:

"3º.- Crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones; y decretar honores públicos a los grandes servidores;

"4º.- Modificar la forma o características de los emblemas nacionales:

5º.- Fijar las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse "la facultad del Presidente de la República para conceder indultos y "pensiones de gracia;

6º.- Autorizar la contratación de empréstitos o de cualquier otra clase "de operaciones que puedan comprometer el crédito y la responsabilidad "financiera del Estado, de sus organismos y de las municipalidades.

"Lo dispuesto en este número no se aplicará al Banco Central;

7º.- Determinar las normas sobre enajenación de bienes del Estado o "de las municipalidades, y sobre su arrendamiento o concesión;

8º.- Establecer o aumentar sueldos, gratificaciones o asignaciones, "jubilaciones, 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 señalados;

9º.- Establecer o modificar la división política o administrativa del país;

10.- Señalar el valor, tipo y denominación de las monedas, y el "sistema de pesos y medidas;

11º.- Fijar las fuerzas de tierra, mar y aire que han de mantenerse en "pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada "de tropas extranjeras en el territorio de la república, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;

12.- Autorizar la declaración de guerra a propuesta del presidente de "la República;

13.- Conceder indultos generales y amnistía;

14.- Señalar la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, "celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema "y el Tribunal Constitucional; y

15.- En general, dictar normas sobre todos los demás asuntos que la "Constitución señala como propios de ley y sobre aquellos cuya iniciativa "exclusiva corresponde al Presidente de la República

El señor Ortúzar hace notar la ausencia de disposiciones relativas a las empresas del Estado, y se pregunta si es conveniente suprimir el precepto de que sólo en virtud de una ley pueden fijarse normas, con arreglo a las cuales las empresas del Estado, y aquellas en que éste tenga participación, contraten empréstitos, los que en ningún caso podrían concertarse con el Estado o con sus organismos o empresas. Agrega que esta norma tenía por objeto evitar que así pudiera procederse, estableciendo, en cambio, la necesidad de que se hiciera a través de los canales normales de financiamiento.

El señor Carmona explica que el precepto aludido (letra i) del artículo 66) se suprimió, porque resultaba incompatible con disposiciones contenidas en el capítulo sobre garantías constitucionales, según las cuales la ley puede autorizar la existencia de empresas del Estado, pero sometidas a la ley común, al igual que las empresas particulares.

Se sigue un debate en el que don Julio Philippi opina que la situación planteada por el señor Ortúzar es más bien cuestión de política gubernativa, y no de norma constitucional, juicio que comparten el señor Presidente y el señor Ibáñez. Este último se refiere a la situación especial del Banco Central, junto que el señor González Videla (Vicepresidente) propone dejar pendiente hasta que se trate el capítulo relativo a dicha institución. Por asentimiento unánime se aprueba el artículo 66 ya transcrito, salvo lo atinente al Banco Central (inciso 2º del Nº 6) de acuerdo con lo propuesto por el señor Vicepresidente

TEXTO ORIGINAL ARTÍCULO

3. Publicación texto original Constitución Política.

3.1. D.L. N° 3464, artículo 60

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
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

Materias de Ley

Artículo 60.- Sólo son materias de ley:

1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales;

2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley;

3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra;

4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social;

5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores;

6) Las que modifiquen la forma o características de los emblemas nacionales;

TEXTO ORIGINAL ARTÍCULO

7) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Lo dispuesto en este número no se aplicara al Banco Central;

8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades.

Esta disposición no se aplicara al Banco Central;

9) Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas;

10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;

11) Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país;

12) Las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas;

13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;

14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

15) Las que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República;

16) Las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia;

17) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional;

18) Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública;

19) Las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general, y

TEXTO ORIGINAL ARTÍCULO

20) Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

MENSAJE DEL EJECUTIVO

LEY N° 19.055**1. Primer Trámite Constitucional: Senado****1.1. Mensaje Presidencial**

Mensaje de S.E. el Presidente de la República, por el cual inicia un proyecto de reforma constitucional sobre indulto, amnistía y libertad provisional Senado, 13 de diciembre, 1990. Cuenta en Sesión 26, Legislatura 321

En los antecedentes del proyecto de ley existe referencia a la fijación de quórums especiales de aprobación de las leyes que conceden amnistías e indultos generales

De igual forma, se incorpora la posibilidad de dictar leyes de amnistía y de indultos generales, requiriéndose en estos casos de quórum especiales para su aprobación, y se incorpora también, la posibilidad de decretar la libertad provisional con requisitos calificados, como lo son la consulta, la unanimidad del Tribunal consultado y las medidas de vigilancia que establece la ley

Texto del proyecto. El antecedentes de la norma se encontraba en la norma que modificaba el artículo 63 (actual artículo 66), referido a las normas legales y sus quórums de aprobación,. modificación o derogación

"ARTICULO UNICO.- Introdúcense las siguientes modificaciones al texto de la Constitución Política de la República:

4.- Agrégase en el artículo 63 el siguiente inciso cuarto nuevo, pasando el actual a ser inciso quinto:

"Las normas legales que concedan indultos generales o amnistías respecto de los delitos a que se refiere el artículo 92, requerirán para su aprobación o modificación del voto conforme de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio."

INFORME COMISION CONSTITUCION

1.2. Informe de Comisión de Constitución

Senado, 03 de enero, 1991. Cuenta en Sesión 29, Legislatura 321

Intervención del Ministro de Justicia, Francisco Cumplido en la discusión general del proyecto

En relación con la dictación de leyes que concedan amnistías o indultos generales respecto de delitos terroristas, explicó que el proyecto preceptúa que para su aprobación o modificación es necesaria la concurrencia de las dos terceras partes de los Diputados y Senadores en ejercicio. Sobre el particular, señaló que el quórum indicado le parecía excesivamente alto, por lo que había planteado a Renovación Nacional la conveniencia de exigir solamente los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio - que es el quórum requerido para las leyes orgánicas constitucionales-, pero informó que el mencionado partido político había insistido en requerir los dos tercios, por estimar que la trascendencia que reviste otorgar amnistías o indultos generales respecto de delitos terroristas hace necesaria la existencia de un amplio consenso sobre la materia.

Intervención del Senador Jaime Guzmán, en la discusión general del proyecto

En cuanto al contenido específico de las modificaciones propuestas, expresó que, en lo relativo a la amnistía, si se estuviere estudiando una nueva Constitución Política, estimaría razonable la proposición del proyecto, pues considera que suprimir por completo la posibilidad de la dictación de una ley de amnistía en el caso de los delitos terroristas puede impedir la solución de problemas de orden político y social que posiblemente sólo se puedan resolver por esta vía.

Discusión particular

Número 4

Agrega un inciso cuarto, nuevo, al artículo 63 de la Carta Fundamental.

Los tres primeros incisos del referido artículo 63 establecen los quórum necesarios para la aprobación, modificación o derogación de determinadas normas legales, exigiendo tres quintas partes de Diputados y Senadores en ejercicio para las interpretativas de preceptos constitucionales; cuatro séptimos de Diputados y Senadores en ejercicio para las orgánicas constitucionales, y mayoría absoluta de Diputados y Senadores en ejercicio para las de quórum calificado.

INFORME COMISION CONSTITUCION

El inciso cuarto, por su parte, dispone que la demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 65 y siguientes.

El N° 4 del artículo único del proyecto propone agregar al mencionado artículo 63 de la Ley Fundamental el siguiente inciso cuarto, nuevo, pasando el actual a ser quinto:

"Las normas legales que concedan indultos generales o amnistías respecto de los delitos a que se refiere el artículo 9°, requerirán para su aprobación o modificación del voto conforme de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio."

El H. Senador señor Diez formuló una indicación -que, según expresó, había sido conocida y aceptada en forma previa por el Ejecutivo- para reemplazar este número por el que a continuación se indica:

"4.- Agrégase en el N° 16 del artículo 60, sustituyendo el punto y coma por un punto aparte, el siguiente inciso segundo:

"Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9°;"

Cabe hacer presente que el citado artículo 60, N° 16), contempla, entre las materias de ley, las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia.

Vuestra Comisión aprobó la referida indicación sustitutiva con el voto favorable de los HH. Senadores señores Diez, Letelier, Pacheco, y Vodanovic y la abstención del H. Senador señor Guzmán, con enmiendas formales de menor entidad.

Texto aprobado por Comisión

"PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

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

4.- Agrégase al N° 16) del artículo 60, sustituyendo el punto y coma final (;) por un punto aparte (.), el siguiente párrafo segundo:

"Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos

INFORME COMISION CONSTITUCION

terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9º;" , y

DISCUSION SALA

1.3. Discusión en Sala

Senado Sesión 29, Legislatura 321, Fecha 08 de enero de 1991. Aprobado en general y particular.

Relación senador informante, Jaime Guzmán

El proyecto que hoy debatimos propone tres enmiendas fundamentales a dicha normativa.

En primer término, se propicia hacer procedentes la amnistía y los indultos generales respecto de las personas condenadas por delitos terroristas, exigiéndose que las normas legales que confieran tales beneficios deban ser aprobadas por los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada rama del Congreso Nacional.

- o -

Un análisis jurídico conceptual de los diversos aspectos expuestos, realizado con prescindencia de consideraciones de oportunidad y de efectos políticos, a los cuales aludiré más adelante, nos conduce a un juicio variado según las materias.

En efecto, resulta plausible considerar que siempre deba quedar abierta la amnistía para todo delito, ya que dicha institución suele ser la única vía para propender a la paz social luego de graves convulsiones políticas o sociales, sean de origen externo o interno. Así como la justicia individual representa una exigencia habitualmente esencial para el bien común, acaecen coyunturas históricas de aguda anormalidad cívica, donde la integral administración de esa justicia debe ceder ante el imperativo prioritario de la paz social, en aras del mismo bien común de la sociedad.

Siguiendo tal criterio, parece lógico que si se opta por que siempre el legislador pueda amnistiar un delito, con mayor razón aquél debe encontrarse facultado para dictar leyes de indultos generales al mismo respecto, ya que éstas envuelven un perdón considerablemente más limitado que la amnistía.

Intervención senador Máximo Pacheco

Efectivamente, la iniciativa agregaba a la Carta Fundamental la siguiente disposición trigésima primera: "Tratándose de delitos calificados como terroristas cometidos antes del 11 de marzo de 1990, la amnistía y el indulto presidencial serán procedentes. La libertad provisional se sujetará siempre a lo establecido en el inciso segundo de la letra e) del N° 7 del artículo 19o".

Como en esta oportunidad el señor Senador, en representación de su Partido, ha puesto énfasis en esta disposición, deseo aludir solamente a ella.

DISCUSION SALA

En lo tocante a este precepto, la Comisión estimó, en primer término, que la referencia a la amnistía es innecesaria, toda vez que, a raíz de las modificaciones introducidas por el proyecto en análisis al articulado permanente de la Constitución Política, ella será procedente aun tratándose de delitos terroristas, con los requisitos que el texto de la Carta establece. En efecto, la enmienda que se propone introducir al artículo 9º de la Ley Fundamental, contenida en el N° 1 del artículo, único, elimina la parte que impide el otorgamiento de la amnistía, del indulto y de la libertad provisional respecto de los delitos calificados como conductas terroristas, y la modificación planteada acerca del número 16) del artículo 60 de la Constitución Política estatuye que las leyes que conceden amnistías o indultos generales requerirán para su aprobación las dos terceras partes de los Diputados y Senadores en ejercicio cuando se trate de tales delitos.

Intervención senador Hormazábal

¿Qué se propone, además, con carácter permanente? Establecer en el N° 16) del artículo 60 que las normas legales que concedan indultos generales y amnistías precisarán siempre quórum calificado y que el quórum será de los dos tercios de los Diputados y Senadores en ejercicio en el caso de delitos contemplados en el artículo 9º. ¡Fíjense, Honorables colegas: un quórum incluso superior al que se necesita para aprobar las leyes orgánicas constitucionales! Es decir, se establece una modalidad que consagra la participación del Ejecutivo y de un órgano independiente como el Congreso Nacional, con una exigencia de quórum extraordinariamente alta.

Votación

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).— Resultado de la votación: 34 votos contra 8, y 2 abstenciones.

El señor VALDÉS (Presidente).— Queda aprobado en general el proyecto y, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, debe entenderse aprobado también en particular con el mismo quórum.

OFICIO DE LEY

1.4. Oficio de Cámara de Origen a Cámara Revisora

Oficio de Ley a Cámara Revisora, 09 de enero, 1991. Cuenta en Sesión 28, Legislatura 321, Cámara de Diputados

Texto aprobado por el Senado

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

3.- Agrégase al N° 16) del artículo 60, sustituyendo el punto y coma final (;) por un punto aparte (.), el siguiente párrafo segundo:

"Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9°; " ,
y

INFORME COMISION CONSTITUCION

2. Segundo Trámite Constitucional. Cámara de Diputados

2.1. Informe de Comisión de Constitución

Cámara de Diputados, 15 de enero, 1991. Cuenta en Sesión 30, Legislatura 321.

En comisión, contenido, discusión y votación en particular del proyecto. Análisis de artículos

(Artículo único) N° 3

Agrega el N° 16 del artículo 60, que dispone que son materias de ley, entre otras, las que concedan indultos generales y amnistías, un párrafo que precisa que estas leyes requerirán siempre de quórum calificado, salvo que se refieran a delitos por conductas terroristas, en que se exigen las dos terceras partes de los Diputados y Senadores en ejercicio.

En el mensaje, con leves cambios de redacción, esta disposición se incluía en el artículo 63. que fija los diferentes quórums con que deben ser aprobadas las leyes en general, según se trate de leyes interpretativas, orgánicas constitucionales, de quórum calificado o comunes.

Vuestra Comisión, por mayoría de votos, aprobó la disposición en los mismos términos que el Senado.

- 0 -

Constancia acerca de Quórums de aprobación

Se deja constancia, en conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Carta Fundamental, que las disposiciones del proyecto requieren de los siguientes quórums de votación para su aprobación:

Las de los números 3 y 4 que inciden en el artículo 60 y que agregan una disposición transitoria, respectivamente, las tres quintas partes de los Diputados en ejercicio.

DISCUSION SALA

2.2. Discusión en Sala

Cámara de Diputados, Sesión 31, Legislatura 321, Fecha 22 de enero, 1991. Discusión, aprobado en general y particular sin modificaciones

Intervención Diputado Hernán Rojo, criticando la consagración en la Constitución, vía reforma, de aspectos que a su juicio son meramente reglamentarios.

¿Qué está pasando, señor Presidente?. Que a un proyecto de reforma constitucional, en lugar de restablecer lo que debe ser la Constitución, la Cámara hoy, el Senado ayer, le incorporamos diversas disposiciones que son ajenas a la esencia de lo que debe ser una Constitución Política.

- o -

A su vez, la reforma propuesta para el artículo 60 no es mejor cuando dice que las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. O sea, cuando este Congreso Nacional, cuando esta Cámara de Diputados, pretendan dictar una ley de amnistía para las personas que no concurrieron a votar o para aquellos ciudadanos que no dieron cumplimiento a la ley de Reclutamiento, requerirán, en lo sucesivo, de una ley de quórum calificado.

Es grave, señor Presidente, que estas limitaciones, que no estaban en la Constitución, las coloquemos nosotros, representantes del pueblo, y lo hagamos en una democracia. Son consideraciones jurídicas que creo necesario hacerlas.

Intervención Diputado Teodoro Ribera en torno a los aspectos jurídicos de la reforma constitucional

La reforma constitucional tiene dos grandes finalidades.

La primera, reformar los artículos 9º, 19, número 7º y 60, número 16, de la Constitución Política para permitir también, en los delitos terroristas, los indultos generales y las leyes de amnistía, como igualmente, los indultos particulares, para el sólo caso de conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo. Asimismo, facilita la libertad provisional de los procesados por los referidos delitos, circunstancia antes no permitida.

- o -

DISCUSION SALA

La Constitución indica en su artículo 60: "Sólo son materias de ley: (16)"Las que conceden indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia".

Esta materia que requiere el quórum de ley común, esto es, la mayoría de los Diputados y Senadores presentes en cada Corporación, actualmente sólo puede ejercerse respecto de las personas que estén involucradas en delitos terroristas.

La presente reforma modifica la reglamentación vigente. Establece que: Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. Es decir, para su aprobación, modificación o derogación, se necesita la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en ejercicio.

Respecto de los delitos terroristas, la presente enmienda constitucional permite la dictación de estas leyes, pero exige que su aprobación sea con un quórum de las dos terceras partes de los Diputados y Senadores en ejercicio, que es similar al requerido para aprobar una reforma constitucional, en los casos agravados sobre los Capítulos I, III, VII, X, XI y XIV.

Una ley sobre la materia, por lo tanto, se asemeja a una reforma constitucional, con la diferencia de que puede aplicarse el trámite de insistencia y no cabe el Congreso Pleno. Esto significa, en todo caso, un alto consenso social sobre este asunto, un consenso que impide manipulaciones o abusos políticos.

Intervención del Diputado Jaime Campos, manifestando sus reservas jurídicas respecto a la reforma constitucional.

En segundo lugar, tengo reservas con el número 16 del artículo 60, que establece quórum calificado para cualquier indulto general o ley de amnistía que se dicte. Eso no existía ni en la autoritaria Constitución aprobada el año 1980. Sin embargo, por esa vía, hoy día el parlamento democrático está objetivamente elevando o aumentando las exigencias legislativas en este orden de consideraciones. Dicho de otro modo, estamos estableciendo una autolimitación a la potestad legislativa del Congreso democrático.

Creo que es preocupante también que se establezca un quórum tan elevado como es el de las dos terceras partes de los Diputados y Senadores en ejercicio, para aprobar una ley de amnistía que favorezca a las personas procesadas por delitos políticos. Sin embargo, entiendo el acuerdo político que existe detrás de esta reforma constitucional.

OFICIO LEY AL EJECUTIVO

3. Trámite Finalización. Senado

3.1. Oficio de Cámara de Origen al Ejecutivo

Oficio de Ley a S.E. El Presidente de la República. remite proyecto aprobado por el Congreso Nacional. 23 de marzo, 1991.

Texto artículo aprobado por el Congreso

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único.- Intróducense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

3.- Agrégase al N°16) del artículo 60, sustituyendo el punto y coma final (;) por un punto aparte (.), el siguiente párrafo segundo:

“Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9º; “, y

TEXTO ARTÍCULO

4. Publicación de Ley en Diario Oficial

4.1. Ley N° 19.055, Artículo único número 3

Tipo Norma	:Ley 19055
Fecha Publicación	:01-04-1991
Fecha Promulgación	:26-03-1991
Organismo	:MINISTERIO DE JUSTICIA
Título	:MODIFICA LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA
Tipo Versión	:Única De : 01-04-1991
URL	:
http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=30422&idVersion=1991-04-01&idParte	

MODIFICA LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA Por cuanto el Congreso Nacional en Pleno ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de Reforma Constitucional:

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

3.- Agrégase al N° 16) del artículo 60, sustituyendo el punto y como final (;) por un punto aparte (.), el siguiente párrafo segundo:

"Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9°;",

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO 63**1. Publicación de Ley en Diario Oficial****1.1 Decreto Supremo N° 100, Artículo 63**

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
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:

Materias de Ley

Artículo 63.- Sólo son materias de ley:

- 1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales;
- 2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley;

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO

3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra;

4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social;

5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores;

6) Las que modifiquen la forma o características de los emblemas nacionales;

7) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Lo dispuesto en este número no se aplicará al Banco Central;

8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades.

Esta disposición no se aplicará al Banco Central;

9) Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas;

10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;

11) Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país;

12) Las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas;

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO

13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;

14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

15) Las que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República;

16) Las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia.

Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9°;

17) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional;

18) Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública;

19) Las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general, y

20) Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.