

HISTORIA DE LA LEY

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE DE 1980

Artículo 19 N° 22

La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica

INDICE

ANTECEDENTES	3
NOTA DE CONTEXTO	4
ANTECEDENTES CONSTITUYENTE	5
1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar	5
1.1 Sesión N° 3 del 26 de septiembre de 1973	5
1.2 Sesión N° 17 del 15 de noviembre de 1973	6
1.3 Sesión N° 18 del 22 de noviembre de 1973.	7
1.4 Sesión N° 384 del 14 de junio de 1978	8
1.5 Sesión N° 388 celebrada el martes 27 de junio de 1973	14
1.6 Sesión N° 389 del 27 de junio de 1978.	16
1.7. Sesión N° 393 del 4 de julio de 1978	23
1.8. Sesión N° 397 del 11 de julio de 1978	36
1.9. Sesión N° 398 del 11 de julio de 1978	57
1.10. Sesión N° 399 del 12 de julio de 1978	58
2. Actas Oficiales del Consejo de Estado	59
2.1 Sesión N° 101 del 15 de enero de 1980	59
2.2 Sesión N° 102 del 22 de enero de 1980	60
TEXTO VIGENTE ARTÍCULO	61
1. Publicación de Ley en Diario Oficial	61
1.1 Decreto Supremo N° 100, Artículo 19 N° 22	61

ANTECEDENTES

Esta Historia de Ley ha sido construida con el aporte y colaboración de alumnos de la carrera de Derecho de la Universidad Santo Tomás, sede Viña del Mar, junto a los profesionales de la Biblioteca del Congreso Nacional, 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 señaladas 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 **19 N° 22** de la Constitución Política, se terminó de construir con fecha **noviembre de 2012** con los antecedentes existentes a esa fecha.¹

Su contenido ha sido recogido de las siguientes fuentes:

- 1) Actas Oficiales de la Comisión Constituyente
- 2) Actas del Consejo de Estado

¹ El texto del artículo **19 N° 22** 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 actual texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República, fijando su actual numeración.

ANTECEDENTES CONSTITUYENTE

1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar

1.1. Sesión N° 3 del 26 de septiembre de 1973

NOTA: En las sucesivas sesiones de la Comisión Ortúzar, se aboca al estudio del primer memorándum aprobado por la misma, sometida a consideración de la H. Junta de Gobierno, sobre las metas u objetivos fundamentales necesarios para la nueva Constitución. Se transcribe los puntos relevantes de su minuta, atinentes a esta historia de ley.

— Se inserta el primer memorándum aprobado por la Comisión que contiene las metas o principios fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado, y que fue sometido a la consideración de la H. Junta de Gobierno.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con la asistencia de sus miembros, señores Sergio Díez Urzúa y Jorge Ovalle Quiroz.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

-o-

Al efecto, se transcribe una minuta aprobada unánimemente por la Comisión:

METAS FUNDAMENTALES PARA LA NUEVA CONSTITUCION

5. — Bases para el desarrollo económico.

a) Seguridad Jurídica. — Es condición esencial para el desarrollo económico del país que su sistema jurídico dé confianza a la creación, al trabajo y a la inversión. Para ello se requiere dar estabilidad a la ley. Asegurar su aplicación de acuerdo con su espíritu, estableciendo las disposiciones que impidan el uso mal intencionado de sus términos (resquicios legales).

b) Estimular la iniciativa privada, considerándose fórmulas de participación de los trabajadores en la gestión y resultados de la empresa.

1.2. Sesión N° 17 del 15 de noviembre de 1973

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

-0-

A continuación, corresponde ocuparse del capítulo "BASES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO". Su texto es el siguiente:

"Bases para el desarrollo económico.

a) Seguridad jurídica. Es condición esencial para el desarrollo económico del país que su sistema jurídico dé confianza a la creación, al trabajo y a la inversión. Para ello se requiere dar estabilidad a la ley, asegurar su aplicación de acuerdo con su espíritu, estableciendo las disposiciones que impidan el uso mal intencionado de sus términos.

b) Estimular la iniciativa privada, considerándose fórmulas de participación de los trabajadores en la gestión y resultado de la empresa.

Los señores EVANS, DIEZ Y SILVA BASCUÑAN estiman que el encabezamiento de la letra a) del documento recién transcrito. "seguridad jurídica" es desproporcionado al contenido del párrafo, ya que es evidente que todo el sistema jurídico que se pretende implantar, debe descansar sobre bases de seguridad. De manera que ésta, no sólo debe estar referida a los aspectos económicos que consagrará nuestra Carta Fundamental, sino a todas las garantías y demás instituciones que se creen a través de nuestro ordenamiento.

El señor OVALLE estima que la expresión "seguridad jurídica" persigue el propósito de garantizar a los ciudadanos que habrá estabilidad en las normas de regulación económica y no suceda lo del régimen anterior en que existía tal precariedad que nadie tenía interés en iniciar nuevas empresas por falta de seguridad y seriedad en el planteamiento de las políticas económicas.

— Se aprueban los conceptos contenidos en las letras a), b) y c) recién transcritos, facultando a la Mesa su redacción definitiva.

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

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascañán. Actúa de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Actúa de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

-0-

METAS U OBJETIVOS FUNDAMENTALES PARA LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA

16. — BASES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO.

Es condición esencial para el desarrollo económico del país que su sistema jurídico dé confianza a la creación, al trabajo y a la inversión y que garantice los frutos legítimos que de ellos provengan.

Al efecto es indispensable dar estabilidad a la ley, ya que el sucesivo cambio de las reglas del juego desalienta a los inversionistas y perjudica gravemente nuestra economía.

Es conveniente estimular la iniciativa creadora de los particulares considerándose fórmulas de participación de los trabajadores en la gestión y resultados de la empresa.

No se puede prescindir del hecho de que la empresa constituye una comunidad humana, en la que los intereses de los trabajadores y empresarios están íntimamente ligados a la suerte de la misma.

No sólo es justo, pues, vincular el interés de los trabajadores a la empresa en que laboran sino que ello es conveniente para la comunidad, pues, contribuye a evitar muchos conflictos que dañan tan seriamente la economía nacional.

Naturalmente, la ley tendrá que considerar las posibles formas de participación, según las características de las diversas empresas.

1.4. Sesión N° 384 del 14 de junio de 1978

Se releva en esta Sesión, el tratamiento que la Comisión efectúa sobre el Principio de Libertad Económica, siendo el texto del actual artículo 19 N° 22, tratado como el Principio de Extensión.

La Comisión se aboca al estudio de las disposiciones relativas al Orden Público Económico.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Gustavo Lorca Rojas y la señora Alicia Romo Román.

Asisten, además, los señores Ministros de Hacienda y de Economía Sergio de Castro Spikula y Pablo Baraona Urzúa, respectivamente, y el Fiscal del Banco Central, don Roberto Guerrero del Río.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz,

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

ORDEN DEL DÍA

Disposiciones relativas al orden público económico.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) expresa que desarrollará los principales principios que, a juicio de los personeros del área económica, es importante establecer en la Carta Fundamental y añade que su exposición será completada en seguida por los señores Ministros de Hacienda y de Economía.

Señala que el tercer principio es el de la extensión, que no es otra cosa que la aplicación en el campo económico del principio de la igualdad ante la ley, de la no discriminación. Eso, a su juicio, se traduciría en dos ideas básicas. Primero, que nadie puede ser perjudicado o beneficiado arbitrariamente por decisiones de la autoridad. Manifiesta que, en caso de consagración del mismo, debiera existir un mecanismo para recurrir a la justicia, con el objeto de poner fin al perjuicio o extender el beneficio. Reconoce que es bastante difícil concretar este principio, pero resalta que es uno de los pilares más importantes para garantizar un sistema de libertad económica y que la autoridad no seguirá erigiéndose en árbitro todo poderoso benefactor o perjudicador de los individuos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que muchas de las ideas que abordó el señor Guerrero ya han sido consideradas por la Comisión, como la garantía del derecho de propiedad y a la propiedad, —garantía nueva— ya incorporadas en el Acta Constitucional N°3; la libertad económica y el principio de subsidiariedad.

Estima, personalmente, adecuado proyectar el principio de la igualdad ante la ley a las acciones del Estado que signifiquen beneficios o perjuicios para determinada actividad, existiendo el derecho de recurrir ante los tribunales, o ante alguna autoridad especial, a fin de que el beneficio pueda extenderse a otras entidades o reducir o suprimir el perjuicio.

La señora ROMO sugiere aprovechar la ocasión para hacer un trabajo práctico y convertir en disposiciones legales algunas pautas en que se han desarrollado varios principios sobre la materia —informa que se analizaron conjuntamente con don José María Eyzaguirre y la Comisión de Derecho de Propiedad— porque, los invitados podrán determinar si son satisfactorias, o bien, si es necesario introducirles modificaciones sustanciales. Aclara que sólo quedaría pendiente lo relativo al principio de la extensión, al delito económico y a los impuestos y aranceles.

Manifiesta que el Orden Público Económico se ha concebido como un conjunto de normas legales dirigidas a organizar la actividad económica de manera que ésta se oriente a la solución del bien común y que después se explicaría por qué estas disposiciones tienen tanta importancia en la vida moderna, ya que la política económica, según el camino que adopte, determina de manera consustancial y absoluta las bases mismas de la libertad del individuo y es previa y paralela a los fundamentos jurídicos, incluso de derecho natural, de esta última.

Dice que también se incluye el principio de no discriminación y se establece la igualdad entre chilenos y extranjeros y de los chilenos entre sí, lo que se ha redactado así: "Sólo en virtud de una ley se podrán establecer subsidios —hace presente que tal vez habría que agregar "u otro tipo de beneficios"— que favorezcan a un sector, empresa o personas determinadas. Dicha ley deberá ser aprobada..." por un quórum que hay que determinar, pero que podría ser, en su opinión, de los dos tercios de ambas Cámaras.

Consulta si "subsidios" es un término suficientemente amplio o si, técnicamente, debería emplearse otra expresión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) opina que podría decirse "u otros beneficios".

La señora ROMO destaca que, por estar limitado su campo como consecuencia específica de la subsidiariedad, "el Estado no podrá, en forma directa ni indirecta por medio de empresas de su dominio o dependientes, desarrollar

actividades industriales o comerciales, con la excepción de aquellas que expresamente sean autorizadas por una ley especial. . ." la cual deberá ser aprobada por cierto quórum.

En cuanto a las posibilidades de endeudamiento —dice que también habría que tomar en cuenta lo que expresó el señor Guerrero—, hace presente que el Estado, en su actividad empresarial, recibirá el mismo trato que los particulares y que no podrá contratar préstamos con el Banco Central, debiendo resolver sus necesidades de financiamiento mediante los recursos ordinarios y a través de los canales normales. Opina que tal vez habría que referirse al mediano y al largo plazo.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) aclara que es correcta la idea de que el Estado reciba el mismo trato que los particulares en ese campo, pero que la no contratación de préstamos con el Banco Central y el endeudamiento para fines específicos de mediano y largo plazo se refiere al Estado en general y no a su actuación como empresario.

El señor ORTÚZAR (Presidente) deduce que en esta última calidad, en consecuencia, podría contratar préstamos.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) sostiene que eso no ocurrirá nunca, porque el Banco Central no opera con los particulares.

La señora ROMO sugiere expresar que el Estado recibirá el mismo tratamiento que los particulares, y que no podrá contratar préstamos con el Banco Central.

El señor BERTELSEN concuerda con esa idea pues estima que, de lo contrario, podría aparecer como que el Estado en su actividad de prestación de servicios públicos podría contratar préstamos con el Banco Central, lo que abriría el camino a las mismas situaciones de perjuicio ocurridas en el pasado.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) propone dividir la materia en dos puntos: que el Estado en su actividad empresarial recibirá el mismo trato que los particulares, y que no podrá contratar préstamos directa o indirectamente con el Banco Central ni con cualquier otro organismo estatal. Agrega que también hay que agregar otras dos ideas, una de las cuales es que sólo en virtud de una ley podrá el Estado contratar préstamos, los cuales no podrán provenir del Banco Central, y otra, que deberán ser invertidos en los fines que la propia ley establezca, Añade que, por lo general, se tratará de proyectos cuyos recursos de financiamiento no se generan a corto plazo, por lo que un endeudamiento por ese lapso se traduciría en obligar al Banco Central a emitir, lo que genera inflación.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda), refiriéndose al punto 2 que señala que sólo en virtud de ley se podrán establecer subsidios que favorezcan a sectores, empresas o personas determinadas, dice estar de acuerdo con lo

relativo a las personas en el otorgamiento de pensiones de gracia y dice no haber dificultad. En cuanto a una empresa, dice que no podrá ser para una empresa específica sino por la función que desarrolle, y es así como en el caso de una empresa de transporte en una zona determinada, en que hay que realizarlo por razones sociales, y donde ninguna empresa puede sobrevivir financieramente llevándolo a cabo, el Estado debe subsidiar a esa empresa, pero dejando abierta la posibilidad para que, si viene otra a hacer el mismo transporte por un subsidio menor, se le otorgue y no eternizar determinado tratamiento especial. Se declara partidario también de hacer prevalecer ese principio de no discriminación cuando se trata de sectores a los que se quiere subsidiar.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sostiene que, de no ser así, la ley adolecería de inconstitucionalidad, por violar el principio de igualdad ante la ley.

El señor CARMONA cree que habría una contradicción con lo relativo a las pensiones de gracia, que la Comisión acordó sacar del ámbito de la ley.

El señor BERTELSEN puntualiza que la ley tan sólo fijaría un monto anual de pensiones de gracia.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) aclara que ahí también debe estar incluido el principio de la no discriminación.

La señora ROMO estima que en el mismo precepto se podría intentar desarrollar el principio de extensión, cuyo análisis sugiere concluir, por existir al respecto algunos peligros, como el de paralizar la acción del Estado.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) tocante al punto 2, afirma que si bien hay razones económicas importantes, ellas son menores frente a las de sanidad política que tiene la referencia a la no discriminación. Cree que hay casos y casos, y asevera que en el de las pensiones de gracia es perfectamente aplicable el principio de la extensión. Respecto de los subsidios para las empresas, hace resaltar la conveniencia de que ellos sean movibles, para permitir su otorgamiento a las que presten igual servicio pero a menor costo. En cuanto a los sectores o regiones —aclara que es el problema que se presenta con los sectores forestal, marítimo, etcétera—, estima que tal vez ahí es mucho más complicado lo atinente al principio de la extensión, pues en tal caso sí que sería paralizante, por lo que cabría una ley con quórum especial. Por eso, se declara partidario de distinguir.

La señora ROMO indica que, en resumen, el principio general sería la extensión, y la excepción, la posibilidad de que la ley deje de aplicarla cuando deba favorecer a determinado sector.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) haciendo resaltar que todo cuanto se hizo en el pasado, con raras excepciones, fue con subsidios no explícitos,

destaca la necesidad de definir con amplitud el concepto de subsidios.

La señora ROMO sugiere hablar de "beneficios".

El señor BARAONA (Ministro de Economía) lo considera factible, para configurar bien dicho concepto.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) opina que la no discriminación resuelve muchos de los problemas expuestos, constituyéndose en la mejor defensa.

El señor ORTÚZAR (Presidente) cree que, además de la posibilidad de otorgar acción para extender el beneficio, debe tenerse presente que la autoridad o el Gobierno que incurriera en la discriminación estaría infringiendo la Carta Fundamental y la ley, y, por lo tanto, siendo responsable político de estos actos.

Considera que, de acuerdo con los términos de la nueva Constitución, los Ministros del ramo van a tener muy poco poder económico, por cuanto no estarán en condiciones de discriminar, lo que ha sido el gran instrumento de poder, ya que un Secretario de Estado que tenía a su cargo la decisión sobre los precios, otorgar créditos, importaciones y, en última instancia, decretar el éxito o fracaso de una empresa, era un ser muy poderoso. Señala que, por esas razones, funcionarios técnicos con muchos años en sus funciones perfectamente se podrán enfrentar a los Ministros. Añade que, por lo mismo, podría pensarse en la posibilidad de que los Secretarios de Estado no tengan poder de voto y que integren el Consejo, a fin de enterarse de sus acuerdos y para participar con su aporte técnico, no interesándole tanto el voto, por creer que la razón siempre se impondrá en definitiva.

La señora ROMO indica que la preceptiva sobre igualdad ante la ley habría que hacerla extensiva a las materias económicas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) destaca que la materia a que se refiere la señora Romo ya está incorporada en el N° 15, del artículo 1º, del Acta Constitucional N° 3.

La señora ROMO estima que tal norma permite a la ley una libertad muy amplia para determinar los bienes que no pueden ser de propiedad particular.

El señor ORTÚZAR (Presidente) juzga importante el precepto para evitar, por ejemplo, que una persona adquiera todas las acciones de una sociedad anónima.

La señora ROMO plantea, asimismo, su disconformidad con el N° 21, del artículo 1º, del Acta Constitucional N° 3, porque todavía hace aparecer al Estado muy responsable de garantizar a los individuos la seguridad social. A su modo de ver, es necesario establecer en forma más clara que el Estado está

obligado a crear las condiciones para que los particulares puedan crear su propia seguridad social.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que el N° 21, del artículo 1°, del Acta Constitucional N° 3, reconoce el derecho preferente de los afiliados para efectuar la operación del sistema.

EL señor BERTELSEN recuerda que, en un estudio que realizó sobre la igualdad ante la ley, tuvo conocimiento de que una sociedad (cree que era francesa) reclamó que el monto de los impuestos que estaba obligada a pagar era de índole expropiatorio, y que la Corte Suprema no aceptó al inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley respectiva. Dice que esta falta de conciencia, de mentalidad, para hacer operable este tipo de normas constituye su gran duda respecto del llamado "principio de la extensión" que, a su modo de ver, puede significar un avance muy grande, siempre que existan tribunales con criterio para aplicarlo. Añade que en esta materia ocurre algo parecido. Considera que, teóricamente el sistema es bueno.

El señor ORTÚZAR (Presidente) dice que el sistema tributario actual supera el 50%.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) aclara que hay tasas marginales que alcanzan ese porcentaje, pero que no se refieren a la totalidad de los ingresos, porque el impuesto es progresivo.

El señor BERTELSEN advierte que el problema reside en los impuestos sobre el capital, como ocurre con la contribución de bienes raíces, en que una tasa anual sostenida durante cierto número de años equivale a pagar nuevamente la propiedad. Consulta si este tipo de gravámenes será constitucional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que los Parlamentarios también serán contribuyentes, de manera que lo tomarán en cuenta.

El señor BERTELSEN propone que la Carta disponga que los impuestos deberán recaer sobre los ingresos, aunque reconoce que existen algunos que gravan el patrimonio, tales como los de herencia y de bienes raíces.

La señora ROMO sugiere que queden afectos a la limitación, porque de otro modo podrían tener un carácter expropiatorio. Señala que con esto quedaría concluido el análisis de la materia.

El señor CARMONA solicita la opinión de los invitados respecto de la creación del Consejo Económico y Social.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) opina que no ve la conveniencia para ello, sobre todo si se piensa que habrá un Parlamento integrado y por otro lado organismos técnicos.

1.5. Sesión N° 388 celebrada el martes 27 de junio de 1973

La Comisión estudia lo relativo al Orden Público Económico.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, y la señora Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

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

ORDEN DEL DÍA

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que corresponde ocuparse en las materias que deberá contener el anteproyecto de Constitución con relación al Orden Público Económico.

Informa que la señora Romo entregó sobre el particular una minuta que dice lo siguiente:

"2. — Igualdad de condiciones para ejercer la actividad económica entre chilenos y extranjeros. Principio de la "no discriminación".

"Sólo en virtud de una ley se podrán establecer subsidios que favorezcan a un sector, empresa o personas determinadas. Dicha ley deberá ser aprobada por un quórum especial.

Indica que en la sesión a que concurrieron los señores Ministros de Hacienda y de Economía, y Fiscal del Banco Central se estimó que no era conveniente determinar el origen de las designaciones en lo referente a los sectores bancario, industrial, agrícola, comercial y minero, a fin de dejarle más libertad al Presidente de la República par nombrar, con acuerdo del Senado, los siete directores técnicos en referencia.

Expresa que la minuta dice a continuación:

"Ideas Generales:

"2. — Igualdad ante la ley —hacerla expresamente extensiva a las materias económicas.

Seguidamente, da lectura a un resumen de la exposición efectuada en la Comisión por el señor Roberto Guerrero, Fiscal del Banco Central, cuyo tenor es el siguiente:

“El señor Guerrero, Fiscal del Banco Central, estima importante establecer en la Carta Fundamental los siguientes principios básicos:

“3. — El de la extensión o de la igualdad ante la ley, que debe contemplar dos ideas básicas:

“a) nadie puede ser perjudicado o beneficiado arbitrariamente por decisiones de la autoridad.

“b) debe existir un mecanismo para recurrir a la justicia en caso de discriminación, con el objeto de poner fin al perjuicio o extender el beneficio.

1.6. Sesión N° 389 del 27 de junio de 1978.

La Comisión continúa el estudio de la preceptiva constitucional sobre el Orden Público Económico.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

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

ORDEN DEL DÍA

El señor ORTÚZAR (Presidente) somete a debate la segunda disposición de la preceptiva referente al Orden Público Económico, que establece la igualdad de condiciones para ejercer la actividad económica entre chilenos y extranjeros. Consulta sobre la necesidad de consignar esta norma, dado el hecho de haberse asegurado la igualdad ante la ley y que ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer discriminaciones arbitrarias.

El señor BERTELSEN afirma que, si la Corte Suprema hubiera desarrollado suficientemente el principio de la igualdad ante la ley, sería innecesario considerar en forma específica materias como la igualdad del hombre y la mujer y la igualdad entre chilenos y extranjeros para desarrollar actividades económicas. Añade que ese alto tribunal ha sido excesivamente cauto en establecer cuándo una ley es inconstitucional por vulnerar el principio de la igualdad ante la ley, limitándose a señalar que cuando se establece cualquier tipo de categoría, siempre que ésta sea general, no se desconoce el principio mencionado, dando así origen a las discriminaciones más acentuadas. Anota que ésta es una de las críticas más fuertes que pueden hacerse valer contra la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema. Recuerda que en el acta constitucional respectiva no se dispuso un recurso de protección para hacer efectiva la igualdad ante la ley, y que, por eso, tanto la proposición de la señora Romo como la del fiscal del Banco Central apuntan precisamente al insuficiente desarrollo del principio de la igualdad ante la ley en materias económicas.

Por las razones expuestas, considera indispensable establecer un mecanismo o medio para hacerlo efectivo o precisarlo en forma adecuada.

La señora BULNES estima que la disposición propuesta por la señora Romo es, en realidad, el desarrollo de una norma ya aprobada— N° 2 del Acta Constitucional N° 3— y enfatiza un principio en forma conveniente. Añade que sólo tiene dudas en cuanto a la necesidad del quórum especial.

La señora ROMO recuerda que sobre tal punto el señor Bertelsen tuvo una idea acertada referente a los regímenes de emergencia.

El señor BERTELSEN dice haber sugerido que, cuando haya necesidad de modificar alguna de las garantías de carácter económico, puedan dictarse leyes expropiatorias con pago diferido.

La señora ROMO destaca la conveniencia de establecer un principio general permanente.

La señora BULNES se declara partidaria de la disposición hasta la parte relativa al quórum.

El señor BERTELSEN opina que en el precepto hay involucradas materias muy importantes de política general del país, y que si se establece igual trato en lo económico, podrían impedir el desarrollo de zonas que tienen situación especial por razones de seguridad nacional, lo que sería inconstitucional.

El señor GUZMÁN señala que se trata de dos materias que, aunque ligadas, son distintas, la primera de las cuales tiende a consagrar el principio de la no discriminación en materia económica. Agrega que este principio, a su juicio, está determinado de manera suficiente en el precepto que dispone que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer discriminaciones arbitrarias, aprobado precisamente teniendo en cuenta lo observado por el señor Bertelsen, y en su oportunidad por el señor Silva Bascuñán, en el sentido de que la Corte Suprema ha sido muy renuente, en la aplicación de los recursos de inaplicabilidad, a exigir el cumplimiento por parte del legislador de la norma de igualdad ante la ley. Añade que, para evitar ese problema, se aprobó la disposición anterior, que constituye un medio de facultar a la Corte Suprema para declarar que una ley es inconstitucional o inaplicable por establecer una discriminación arbitraria. Subraya que dicha norma es suficiente, por lo cual cree que el principio de la no discriminación en materia económica ya fue establecido en tal precepto y resulta preferible no innovar en la materia.

Se declara partidario de reconsiderar la razón por la cual se excluyó ese precepto de las normas que pueden ser susceptibles del recurso de protección, porque, a su juicio, al margen del recurso de inaplicabilidad, cuando la discriminación proviene de la ley, debe existir ese recurso si la discriminación proviene de una autoridad inferior al legislador.

El señor ORTÚZAR (Presidente) se congratula de que sus dudas vayan cobrando vigencia, especialmente en cuanto a si es o no es necesaria una

disposición frente a los términos perentorios del precepto aprobado en lo relativo a que ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer discriminaciones arbitrarias.

En lo tocante al recurso de protección, recuerda que fue el señor Enrique Evans quien formuló la idea señalando que sería muy difícil establecer cuándo la ley creaba o no creaba una discriminación. Añade que ésta, por lo demás, puede ser beneficiosa y no perjudicial para una determinada persona, y viceversa respecto de otra, por lo cual no es fácil recurrir de protección a los tribunales, disponiendo no obstante, del recurso de inaplicabilidad de la ley declarada inconstitucional por atentar contra ese principio.

Por último, considera peligroso entregar a los tribunales una facultad que implique extender determinados beneficios a personas que recurran de protección al sentirse perjudicadas por la no dación de ellos, pues incluso podría tratarse de recursos fiscales.

La señora ROMO considera necesario tomar todos los recaudos que permitan evitar la reiteración de errores cometidos en el pasado y la repetición de algunos vicios.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que el precepto no merece duda alguna cuando establece que "ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer discriminaciones arbitrarias".

El señor GUZMÁN concuerda en que no puede ser más perentoria y suficiente la disposición citada, sin que exista necesidad de especificarla.

En lo referente al recurso de protección, considera procedente lo señalado, en primer lugar, porque la discriminación podría ser el resultado de un perjuicio directo causado a una persona y que podría ser reparado por el tribunal; en segundo término, por no descartar la posibilidad de que, si proviene de un beneficio arbitrario, éste podría ser extendido. Precisa que se trata de una posibilidad respecto de la cual los tribunales han actuado siempre con mucha prudencia, y que, por lo tanto, no se puede temer una invasión de ellos en las funciones del Gobierno.

El señor ORTÚZAR (Presidente) anota que lo anterior no fue establecido en el acta constitucional respectiva en razón del posible uso abusivo del recurso de protección, pero que en el anteproyecto se dijo una cosa distinta: "El que por causa de acto u omisiones arbitrarias o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de las garantías establecidas en el artículo 19, N°s. 1 y 2, inciso tercero, en cuanto se refiere a la autoridad administrativa".

El señor GUZMÁN estima que, con esa norma, estaría salvado el problema, por lo cual se siente satisfecho con la disposición aprobada.

El señor ORTÚZAR (Presidente) puntualiza que no sería menester consignar el

precepto sobre la no discriminación y que se dejaría clara constancia en actas de que ella está comprendida en el precepto del N° 2, inciso tercero del artículo aprobado anteriormente,

La señora BULNES deja constancia de su abstención por no haber intervenido en el debate anterior.

El señor ORTÚZAR (Presidente) somete a discusión el precepto conforme al cual se establece que "sólo en virtud de una ley se podrán establecer subsidios o beneficios que favorezcan a un sector, empresa o personas determinadas".

La señora ROMO anota que, con motivo de la visita de los Ministros de Hacienda y Economía a la Comisión, la palabra "subsidios" fue cambiada por "beneficios".

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que también se dijo "en razón de sus funciones", según lo propuesto por los Secretarios de Estado, porque no se trata de beneficios de tipo personal.

El señor GUZMÁN estima que se trata de una norma nueva, importante, que exige ley para conceder tales beneficios, y que dicha ley debe someterse al principio de la no discriminación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que ésa es una excepción al principio de la no discriminación, y que por tal motivo se requiere un quórum especial.

La señora BULNES anota que estos quórum especiales fueron solicitados por las personas que trabajaron en el memorándum, en razón de no saber que la Comisión se apartaría de los quórum tradicionales.

La señora ROMO expone que se ha pretendido que, para establecer los beneficios, la ley requiera un quórum especial, a fin de que no pueda aprobarlos cualquier mayoría.

El señor ORTÚZAR (Presidente) entiende que el quórum especial es fundamental en el punto en debate. En efecto, dice, establecido el principio de no discriminación tanto para la ley como para toda autoridad, puede surgir, sin embargo, la necesidad de efectuar discriminaciones; por ejemplo, con el objeto de favorecer el desarrollo de las regiones extremas del país. Como la ley común no puede hacerlas, el constituyente —concluye— las permite, por excepción, mediante una ley aprobada con quórum especial.

El Señor GUZMÁN disiente de esta argumentación, fundado en lo que el constituyente ha prohibido son las discriminaciones arbitrarias, de las cuales no es posible exceptuarse, porque no puede haber quórum alguno que dé legitimidad a una ley que violente la justicia. Sentado que hay discriminaciones que no son arbitrarias, sino justas, entiende que el objetivo del precepto es

que éstas sean menester de ley, ley que, en su concepto, no requiere quórum especial.

Desde otro ángulo, considera obvio que la disposición se encuentra sometida a la norma superior de que “ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer discriminaciones arbitrarias”, de modo que, por la vía de la inaplicabilidad, la Corte Suprema puede enmendar cualquier abuso o arbitrariedad en que se incurra a favor de un sector, empresa o persona determinada.

La señora BULNES reitera su convencimiento de que esta proposición ha sido formulada sobre la base de que anteriormente las leyes se aprobaban con quórum muy bajos —como que algunas se despacharon con quince o dieciséis votos a su favor—, de suerte que ahora, aprobada ya la exigencia de un quórum mínimo de cincuenta votos, resulta innecesaria.

La señora ROMO precisa que, a diferencia de la interpretación expuesta por el señor Guzmán, el objetivo de estas normas es excluir, en forma total, absoluta, categórica, para siempre, todo tipo de discriminación —sea o no sea “arbitraria”— en materia económica. Añade que, por eso, sólo para circunstancias excepcionalísimas, como las emergencias o las derivadas de las necesidades de desarrollo de una región por razones de seguridad nacional u otras de parecida importancia, se desea estatuir que podrán establecerse subsidios, “draw back” o cualquier otro tipo de discriminación, a través de una ley aprobada con quórum especial. Recalca que el adjetivo “arbitraria” está de más en este contexto y significaría dejar al juez la posibilidad de calificar cuándo un beneficio es discriminatorio, lo cual podría conducir a que una mentalidad socializante jamás lo estimara así.

El señor BERTELSEN confiesa verse obligado a criticar de nuevo el Acta Constitucional N° 3. Da disculpas por ello y asevera que lo hace sólo movido por el propósito de mejorar una normativa constitucional que, por lo demás, se ha presentado como provisional.

Advierte que la voz “discriminar” posee dos acepciones. Supone que la primera —“separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra”— es la que se ha tenido en vista al redactar el texto comentado, en el deseo de significar que hay discriminaciones arbitrarias, que se prohíben, y discriminaciones razonables o justas, que se permiten. No obstante, cree no equivocarse si afirma que la segunda acepción —“dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, políticos, religiosos, etc.”— es la que se emplea en el lenguaje corriente de Chile. Concluye que, en virtud de esta consideración, habría preferido decir en el Acta: “Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.

Declara haber entendido al señor Guerrero, fiscal del Banco Central, que, por principio, ninguna diferencia —aunque no sea “arbitraria”— puede admitirse en materia económica. La razón de esto la ve en que cada sector siempre aducirá

muy buenos argumentos, de justicia, de seguridad nacional, de alta conveniencia política, etcétera, para solicitar un trato diferente o preferencial. Juzga necesario el principio referido, porque en Chile ha habido desigualdad económica y porque los remedios existentes, como el recurso de inaplicabilidad, se han revelado absolutamente insuficientes para corregirla. En este sentido, se muestra persuadido de que la discriminación tendría que ser demasiado burda para que la Corte Suprema llegara a declarar inconstitucional una ley económica. Además, cree que de ninguna manera pueden establecerse en una ley beneficios en favor de una empresa o de una persona determinada, salvo que se favorezca, con ciertos resguardos, a un sector o a una zona.

El señor GUZMÁN sugiere debatir el problema en presencia del señor Guerrero y de representantes del equipo económico.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que eso le parece fundamental, porque, en caso contrario, se puede incurrir en un error.

Destaca que la idea es que en materias económicas no existan discriminaciones de especie alguna, excepto que una ley, por un quórum especial, lo permita.

El señor GUZMÁN considera que decir en materia económica que no puede haber nunca discriminación, en el sentido primero de esa expresión, o sea, diferenciación justa, es una afirmación que no se sostiene. Indica que "materia económica" es todo lo que dice relación a la marcha de la economía del país, y pregunta si la progresividad y proporcionalidad de los impuestos no constituye una discriminación justa. Sostiene que aquí se está hablando exclusivamente de ciertos beneficios a determinadas zonas y sectores, cosa mucho más restringida, de modo que el principio es tan débil que se procura obviar exigiendo un quórum especial a la ley. Por eso, sugiere alejar este principio del debate.

La señora ROMO discrepa de ese criterio; argumenta que el principio se sostiene y que el Gobierno ha debido mantener diferencias por razones obvias para avanzar de una posición sumamente estatista y normalizar y regularizar la actividad económica. Añade que, desde el punto de vista de la justicia, establecer discriminaciones, hacer uso del crédito, del "draw-back" y de distintos tipos de cambios, tiene su base en la descomposición política que existía.

El señor ORTÚZAR (Presidente) coincide con la proposición del señor Guzmán en el sentido de dejar pendiente el debate de la disposición y considerarla con el fiscal del Banco Central, a fin de que precise cuál es su objetivo.

La señora ROMO enfatiza que el problema se centra en el uso que se hizo del crédito en el Banco del Estado, por ejemplo, durante otros regímenes, para ayudar a empresas y entregar fondos para campañas políticas. Destaca que en

el uso de las herramientas económicas radica el mayor poder político de un Gobierno.

El señor GUZMÁN manifiesta que todos los miembros de la Comisión están de acuerdo en eso, pero que lo que señala es que el principio, formulado en términos tan amplios como se ha hecho, no tiene validez, no es aplicable por ningún Gobierno ni puede ser exigido desde el punto de vista constitucional. Le parece un grave error tratar de constitucionalizar una política económica, en circunstancias de que lo único que se puede constitucionalizar es un esquema, una estructura económico-social que responda a los principios de justicia y que favorezca un régimen de libertad.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone aceptar la sugerencia del señor Guzmán, dejar pendiente la discusión de esta disposición e invitar al señor Guerrero a una próxima sesión de la Comisión.

— Así se acuerda.

1.7. Sesión N° 393 del 4 de julio de 1978

La comisión continúa el debate relativo a no establecer discriminaciones arbitrarias, también discute sobre el trato que recibirá el Estado en su actividad empresarial.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto; Juan de Dios Carmona Peralta; Jaime Guzmán Errázuriz; Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Asisten, también, especialmente invitados, los señores Sergio de Castro, Ministro de Hacienda; Pablo Baraona, Ministro de Economía; y Roberto Guerrero, Fiscal del Banco Central de Chile.

Actúan, de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

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

ORDEN DEL DÍA

Explica, luego, que se ha invitado nuevamente a los señores Ministros de Hacienda y de Economía y al señor Fiscal del Banco Central, porque en la sesión pasada se estimó indispensable su presencia para redactar las normas que deben traducir muchos de los conceptos dados a conocer por ellos.

Puntualiza que se analizó la conveniencia de establecer un Capítulo especial relativo al Orden Público Económico, llegándose a la conclusión de que, salvo lo referente al órgano monetario, no es posible incluir en él todas las normas atinentes a esa materia, por lo cual muchas de ellas quedarán dispersas en el texto constitucional, algunas en el Capítulo I —por ejemplo, las disposiciones sobre el bien común y autonomía de los cuerpos intermedios—; otras en las Garantías Constitucionales, como la igualdad ante la ley, el derecho a la propiedad, el derecho de propiedad, el derecho al trabajo, etcétera, y, por último, ciertas materias que deben ser objeto de ley. Destaca que sería un Capítulo muy reiterativo, aparte que el sistema adoptado por la Comisión consiste en establecer primero los derechos y deberes ciudadanos y en tratar después estas materias en relación con los distintos órganos, y concluye que, por todas estas consideraciones, exceptuado el órgano monetario, se estimó que las demás disposiciones deben quedar insertas donde corresponda.

En seguida, expone que la Comisión estimó innecesario introducir el precepto sobre igualdad de condiciones para ejercer actividad económica, ya que lo consideraba comprendido en la garantía constitucional relativa a la igualdad ante la ley, que incluye la norma que dice: "ni la ley ni autoridad alguna podrá establecer discriminaciones arbitrarias."

Recuerda que el problema surgió cuando se inició el estudio de la proposición que prescribe: "Sólo en virtud de una ley se podrán establecer subsidios" —la Comisión lo sustituyó por "beneficios"— "que favorezcan a un sector, empresa o persona determinada. Dicha ley deberá ser aprobada por un quórum especial". Observa que la Comisión no quiso avanzar en la materia sin la presencia de los señores Ministros de Hacienda y de Economía, y del Fiscal del Banco Central.

El señor GUZMÁN pregunta a los señores Ministros si es necesario consagrar una disposición especial sobre igualdad ante la ley referida al plano económico, Agrega que, fundándose en que "ni la ley ni autoridad alguna podrá establecer discriminaciones arbitrarias", la Corte Suprema tendrá perfecta claridad para conocer, por la vía del recurso de inaplicabilidad, de cualquier reclamo que se formule contra una ley que establezca discriminación arbitraria en cualquier orden o materia, y se podrá recurrir, mediante el recurso de protección, ante los tribunales a fin de subsanar cualquiera infracción de la autoridad administrativa en este sentido. Dice que una expresión alternativa a "discriminaciones arbitrarias" podría ser "discriminaciones injustas" toda vez que referirse simplemente a "discriminaciones" es, a su juicio, excesivo y puede tender a la injusticia. Advierte que la señora Romo estimó que lo que el Fiscal del Banco Central expuso, consistía en evitar toda posibilidad de "discriminación", sin calificarla de "arbitraria" o "no arbitraria".

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que los representantes del sector económico desean establecer una diferenciación en favor de sectores o zonas determinadas, la que, aun cuando sea permitida por la Constitución, requerirá de una ley aprobada con un quórum especial.

La señora ROMO destaca la necesidad de establecer expresamente en la Constitución la igualdad en materia económica, en vista de que tradicionalmente la Corte Suprema ha interpretado con criterio restrictivo la normativa legal de tipo económico, y agrega que, en la otra materia, el espíritu es que no haya discriminación.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) señala que la redacción propuesta quince días atrás tenía por objeto una aplicación más extensa del precepto constitucional sobre la no discriminación entre chilenos y extranjeros.

Manifiesta que lo que se pretende es que la autoridad administrativa y la ley, ante situaciones idénticas, no den a uno lo que son incapaces de dar a todos,

pero que eso no significa que no pueda existir una legislación que aplique un tratamiento tributario absolutamente diverso a distintas personas, según la zona geográfica o su condición particular. Dice que, tomando en cuenta que todos los gastos públicos tienen que ser ordenados por la ley, la idea es que la autoridad administrativa, por la vía del subsidio, no pretenda establecer diferencias entre los favorecidos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta si discriminaciones como la del "draw back" o de una determinada tasa arancelaria no serían arbitrarias, en cuyo caso estarían comprendidas en la disposición constitucional y se considera que no tendrían razón de ser, o bien, serían justas y razonables y, por lo tanto, permisibles. Hace presente que otra es la situación si lo que se desea es que para hacer cualquier diferencia en materia económica, sea por la autoridad administrativa o no, se requiera una ley aprobada por un quórum especial.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) opina que lo que se hizo en el pasado podría calificarse de razonable por la ley o la opinión pública, ya que se trataba de dar facilidades crediticias a una cooperativa o de conceder un tipo especial de cambio a una empresa en situación difícil.

La señora ROMO recuerda que ya en la oportunidad anterior observó que el precepto que dispone que no pueden hacerse discriminaciones arbitrarias deja la calificación al juez y permite, en realidad, un tratamiento que revista este carácter, que es precisamente lo que no se desea. Declara que la idea del sector económico es que se establezca alguna fórmula legal que impida hacer diferencias, salvo en condiciones o circunstancias especiales que la misma Constitución determine y en virtud de una ley especial aprobada por un quórum determinado. Hace notar que, tal como está la redacción, es posible discriminar siempre, y que el juez decidirá si eso es bueno o malo, de manera que la fórmula no resuelve la necesidad planteada.

El señor ORTÚZAR (Presidente) concluye que la idea es que el trato sea igual para todos en materia económica, a menos que una ley disponga algo diverso en casos calificados.

El señor CARMONA sostiene que, en virtud de ese principio, las palabras "discriminación arbitraria" no tienen cabida, pues esta situación no puede presentarse nunca si una ley establece excepciones por motivos especiales, de manera que el texto, a su juicio, no obedecería al espíritu de la disposición.

El señor BERTELSEN dice que no repetirá las objeciones que formuló la semana pasada a la redacción del precepto del Acta Constitucional N° 3, relativo a la no discriminación y a las proyecciones de la igualdad en el plano económico.

Piensa que debe tenerse en cuenta que en el Derecho chileno hay una disposición general respecto de la igualdad ante la ley, y que han ido

dictándose normas destinadas a proteger más eficazmente ciertas igualdades que exigen un tratamiento especial o que, por no haber sido objeto de una protección suficiente, es necesario recalcar, como ha ocurrido en el caso de las relativas a las cargas públicas, a la admisión a los empleos públicos, ante la justicia y entre el hombre y la mujer, todas las cuales, en un sentido amplio, estaban incluidas en la primera. Destaca la conveniencia de que en materias económicas, por lo tanto, aunque sea un poco redundante, se consagre una disposición constitucional expresamente referida a la igualdad, y sugiere que diga que la Constitución asegura a todos los habitantes la igualdad de trato en materias económicas, salvo que la ley autorice expresamente algún beneficio a un determinado sector o zona geográfica, con lo que se evita que una autoridad disponga un tratamiento diverso.

El señor CARMONA advierte que, en realidad, se trata de dos principios.

El señor GUZMÁN cree conveniente reemplazar la expresión “discriminaciones arbitrarias” por “discriminaciones injustas”, pues, aun cuando quedó claro el sentido de la disposición, el concepto “arbitrario” puede prestarse a interpretaciones equívocas por tener dos acepciones: una, hacer diferencia, y otra, suponer en la discriminación una injusticia. Agrega que la Comisión optó por la primera acepción, pero que, a su juicio, la norma general quedaría mejor precisada si se dice que “Ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer discriminaciones injustas”. En su opinión, debe quedar también establecida la posibilidad de recurrir ante la Corte Suprema para que se pronuncie sobre esa discriminación —aun cuando el legislador la haya aprobado con un quórum calificado, en el caso de una ley sobre materias económicas; o por uno normal, en el de una ley común—, y solicitar su inaplicabilidad por ser inconstitucional y por vulnerar el principio de igualdad ante la ley.

Respecto de la disposición relativa al campo económico, estima que pueden seguirse dos caminos: uno, señalar las materias respecto de las que no se admite discriminación alguna, y otro, ante la imposibilidad o la dificultad de precisar aquéllas, establecer la exigencia de un quórum calificado para el legislador y la posibilidad de recurrir de inaplicabilidad ante la Corte Suprema, si el precepto legal vulnera claramente el principio de igualdad ante la ley.

La señora BULNES dice que tiene dudas respecto de la disposición del Acta Constitucional N° 3, y sugiere revisar la norma junto con abordar el Orden Público Económico. Añade que el principio de igualdad ante la ley, tal cual estaba consignado, obedece a una condición de la ley cual es su generalidad, que tiene su contrapartida en la extensión cuando se tratan ciertas igualdades en la Carta Fundamental. Señala que así ocurrió cuando, con el transcurso del tiempo, se hizo necesaria la extensión y el trato especial de ciertas igualdades, como la igualdad ante los cargos públicos por el crecimiento de la Administración, o cuando surgió la necesidad de aplicar impuestos en forma directamente vinculada a la necesidad de ampliar la igualdad relativa a las

cargas públicas.

Considera que hoy día no se puede arreglar el problema de la economía ni el aspecto financiero con una norma general, y, por ello, se declara partidaria de mantener la norma tal cual estaba consignada, en términos generales, y de establecer una disposición especial relativa a los aspectos económico y financiero.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) afirma que el principio de no discriminación tiene por objeto obligar al Estado a resolver determinados problemas en el ámbito económico y financiero recurriendo a ciertos instrumentos y no a otros. Expresa, para ilustrar su argumentación, que si se produce un déficit importante en la Balanza de Pagos, hay varias acciones que se pueden desarrollar para resolver ese problema, una de las cuales consiste en modificar el tipo de cambio, medida no discriminatoria que afecta por igual a todos los chilenos y extranjeros. Agrega que otra de esas medidas es el racionamiento de divisas, medida discriminatoria por hacer que grupos de personas entren a calificar si un pedido de divisas para realizar determinada importación es de interés nacional o no lo es, permitiendo que se recurra a vías no oficiales y a ciertos manejos para obtener esas divisas. A su juicio, el principio de no discriminación no debe llevar adjetivos como "arbitraria" e "injusta", y sólo debe ser establecido en esos términos.

Por otra parte, considera que Chile necesitará de la inversión extranjera por muchos años más para obtener las tasas de crecimiento que pretende alcanzar; que desde el punto de vista económico los recursos de capital, de conocimiento y de tecnología no tienen nacionalidad; que éstos sí son importantes para el país porque producen crecimiento, y que hay medidas impersonales para establecer la remuneración que corresponde a esos recursos externos, determinada por los mecanismos de mercado. Añade que hay muchos países que declaran el principio de igualdad ante la ley, pero que, ante un problema como el enunciado anteriormente, de déficit de Balanza de Pagos, adoptan medidas discriminatorias para resolverlo, como el anticipo del pago de impuestos, o la prohibición para remitir dividendos o utilidades. Cree que en la medida en que los inversionistas extranjeros piensen en la posibilidad de que ese tipo de situaciones se produzca en Chile, estarán cada vez más renuentes a invertir, y señala que ésa es la razón por la cual en el Estatuto del Inversionista Extranjero está consignada expresamente la no discriminación para nacionales y extranjeros, y la posibilidad de expatriar todas las utilidades, sin tope ni tramitaciones burocráticas, e igualdad de tratamiento en aspectos tributarios y arancelarios.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta si, a la inversa, puede haber discriminación en favor de inversionistas extranjeros.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) responde que no puede haberla, y

que cualquier tratamiento que se otorgue a un extranjero puede exigirlo para sí un nacional.

El señor LORCA manifiesta que, con todo lo general que puede ser la igualdad ante la ley, no se ha producido el efecto que previó el Constituyente al establecer ese principio, y por ello, para aplicarla en toda su amplitud en el aspecto económico, considera indispensable especificarla mediante un precepto constitucional.

Tocante a la norma que dispone que "Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer discriminaciones arbitrarias", y recordando que en la Comisión hubo un intenso debate sobre el particular, afirma que el propósito fue el de consagrar el principio de la no discriminación en el entendido de que una ley especial, por motivos calificadísimos, podría excepcionar al respecto; y concluye expresando su acuerdo con el señor Ministro de Hacienda en el sentido de que basta con decir que "no podrán establecerse discriminaciones".

La señora ROMO estima razonable la observación del señor Guzmán en cuanto a consagrar la posibilidad de interponer acción ante la Corte Suprema para que califique si ciertas leyes son o no injustas. Opina, sin embargo, que debería buscarse otra redacción para dar cabida al recurso de inaplicabilidad, sobre la base de la igualdad absoluta contemplada en el precepto que sugirió el señor Bertelsen. Además, sostiene que debe eliminarse definitivamente de la norma en estudio a la autoridad y hacer mención de la ley, pues aquélla nunca debe discriminar.

El señor ORTÚZAR (Presidente) puntualiza que la ley y la autoridad, inclusive, en muchos casos podrán establecer diferencias justas y razonables, y cita al respecto las numerosas disposiciones del Código Civil que estatuyen distingos entre el hombre y la mujer y que son razonables.

Sugiere aceptar, primero, la indicación del señor Guzmán tendiente a reemplazar el término "arbitrarias" por "injustas", palabra esta última que, a su juicio, es más adecuada; y luego, la del señor Bertelsen, que en su concepto es la que mejor interpreta el pensamiento expuesto por lo señores Ministros de Hacienda y de Economía.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) declara que es contrario a colocar juntas la ley y la autoridad, basado fundamentalmente en que, como advirtió la señora Romo, la autoridad administrativa jamás puede discriminar.

La señora BULNES dice que ve cada vez con mayor nitidez la necesidad de que, junto con tratar el problema del Orden Público Económico, se revise la igualdad ante la ley tal como se halla consagrada. Cree que mantener la norma de manera general, sin la excepción final, permitirá aplicar a la parte económica y financiera el principio de la igualdad ante la ley de modo perfectamente acorde con la política del Gobierno y con la que se espera tener

para el futuro.

En cuanto a la referencia a la autoridad, estima que debe ser suprimida porque ella debe siempre actuar en conformidad a la ley, y opina que al considerársela en forma separada se le están reconociendo atribuciones que, por su naturaleza, jamás ha tenido ni nunca tendrá, pues equivaldría a ponerla en un mismo nivel con el legislador, en circunstancias de que la autoridad administrativa es simplemente un ejecutor.

A su juicio, es indispensable la revisión del principio de la igualdad ante la ley tal como está consignada en el Acta Constitucional, y el desarrollo de tal principio en lo atinente a materias económicas.

El señor GUZMÁN juzga que en el debate se han planteado dos problemas diferentes y pregunta si serán tratados en forma simultánea. Anota que el primero es el que pretende extender la igualdad ante la ley a una referencia específica en materias económicas, y el segundo, el relacionado con la norma que figura en el Acta Constitucional y en el anteproyecto de la nueva Constitución. Pide a la Comisión que reflexione sobre la trascendencia que involucra su mantención y que entienda claramente su sentido y la gravedad que el cambio de su redacción significa, salvo en lo referente a reemplazar el término "arbitrario" por "injusto". Recuerda que la disposición surgió como un imperativo derivado de la evidencia de que el principio de la igualdad ante la ley no había sido valorado suficientemente por los tribunales de justicia en lo relativo a evitar las discriminaciones injustas causadas por las leyes y los actos de autoridad.

Considera indispensable la referencia a la autoridad debido a que ésta, cuando hace uso de la potestad reglamentaria, establece diferencias o discriminaciones, y destaca que cualquiera norma que establezca diferencias entre categorías de ciudadanos, por razones justificadas, es perfectamente concorde con el principio de la igualdad ante la ley. Aclara que, por otra parte, al aludir a la autoridad, no sólo se están refiriendo a la administrativa, sino que a toda autoridad de la República. Reconoce que se cometen arbitrariedades e injusticias, pero considera imposible que se pueda establecer la posibilidad de negar a la autoridad la facultad de establecer diferencias o discriminaciones justas, por cuanto la potestad reglamentaria está permanentemente haciendo diferencias precisamente para resguardar la justicia. Observa que la disposición pretende aclarar que por medio del recurso de protección será posible enmendar las discriminaciones injustas.

Estima que la supresión del precepto provocaría un grave daño a uno de los pasos más importantes que la Comisión ha dado en su labor, en el sentido de perfeccionar la garantía de la igualdad ante la ley.

Manifiesta que no tendría inconveniente alguno en que la Comisión tratara la

materia separadamente, pero considera inadecuado modificar en forma precipitada una norma respecto de la cual hubo acuerdo unánime y sobre cuyo fundamento es indispensable, a su juicio, intercambiar opiniones entre los miembros de la Comisión, a fin de llegar a un análisis profundo de su sentido específico. Añade que, si después de un estudio semejante la mayoría decide enmendarla, se limitará a dejar constancia de su pensamiento contrario.

Sugiere dejar esta materia para un debate posterior y tratar ahora la igualdad ante la ley en lo que respecta al plano económico.

Pregunta si en la Constitución se piensa hacer referencia a instrumentos o medidas eficaces para establecer diferencias justas en la materia, o si se desea entregar el problema al criterio del legislador, sin perjuicio del recurso de inaplicabilidad, y con la exigencia de quórum calificado.

—Se acuerda dejar para una sesión ulterior el debate sobre la redacción atinente a esta materia del Acta Constitucional N° 3, salvo el cambio de “discriminaciones arbitrarias” por “discriminaciones injustas”, y tratar ahora la igualdad ante la ley en el plano económico.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) aclara que la palabra “discriminación” tiene, en el plano jurídico, una connotación distinta del técnico en que ellos la emplearon.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara, en cuanto al segundo punto planteado por el señor Guzmán, que ignora si la indicación del señor Bertelsen podría satisfacer el punto de vista que interesa a todos, en el sentido de que la Constitución asegure la igualdad del trato económico del Estado y de sus instituciones a todas las personas, salvo que una ley especial lo autorice para hacer la diferencia.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) estima difícil establecer en el texto constitucional procedimientos que permitan determinar cuándo hay discriminación, no obstante aceptar que es fundamental reconocer el principio. Añade que, como no habría procedimientos, tendría que ser la otra vía la que determine en qué casos la ley puede establecer tratos diferentes.

El señor GUZMÁN manifiesta que tendría que ser una ley con quórum calificado.

—Se acuerda encomendar al Fiscal del Banco Central la redacción de una norma sobre la igualdad en el plano económico.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace notar que la norma sobre la capacidad del Estado para participar o desarrollar actividades económicas, por excepción, ya está aprobada.

El señor GUZMÁN pide al señor Fiscal del Banco Central que colabore en la

redacción de la norma que distinga dos aspectos que, a su modo de ver, son diversos: primero, fijar, en la forma más precisa posible, cuáles son las materias económicas respecto de las cuales se exige un quórum calificado — reconoce que existen unas de carácter general y otras que eventualmente podrían establecer beneficios o perjuicios para las personas—; segundo, determinar las exigencias legales para determinados subsidios o beneficios a zonas o sectores y en ningún caso a personas, cuestiones ambas que, tal vez, podrían quedar cubiertas con la indicación del señor Bertelsen y/o con la disposición que se debatirá en seguida.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta si la expresión “igual trato económico”, desde un punto de vista técnico, comprendería lo relativo a los aspectos financiero, crediticio, monetario y los demás afines, o si es menester adjetivar más sobre el particular.

El señor GUZMÁN señala que, por la misma razón, ha solicitado al señor Guerrero una proposición concreta, porque la expresión “igual trato económico” es demasiado genérica.

—Se acuerda solicitar al señor Fiscal del Banco Central la redacción de un precepto en los términos señalados.

—Se resuelve que la ley con un quórum especial señale los casos de discriminaciones en materias económicas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la disposición siguiente establece que “El Estado, en su actividad empresarial, recibirá el mismo trato que los particulares, no podrá contratar préstamos con el Banco Central y sus necesidades de financiamiento deberán resolverse mediante los recursos ordinarios de crédito y a través de los canales normales de colocación”.

Recuerda que en la sesión pasada la norma mereció algunas dudas en cuanto dispone que el Estado recibiría el mismo trato que los particulares en su actividad empresarial, y que la señora Bulnes propuso dar al precepto una redacción diferente, porque aquél podría desarrollar una actividad relacionada, por ejemplo, con la seguridad nacional o con la prestación de servicios públicos que, tal vez, pudiera justificar el hacer una diferencia, lo que no es similar a cuando, por excepción, el Estado realiza una actividad económica, conforme al precepto aprobado recientemente.

La señora BULNES señala que el problema está relacionado con la función que está cumpliendo el Estado, la cual puede ser de orden público o de carácter privado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pone el ejemplo concreto de que el Estado sea el productor de armas necesarias para la defensa nacional, en cuyo caso

pregunta si estaría ejerciendo una actividad económica o debiera merecer un trato diferente.

La señora ROMO advierte que el problema se produjo frente a la advertencia de que el artículo en debate era incompleto, porque, en realidad, lo que se pretende es que el Estado no pueda nunca endeudarse con el Banco Central, sea en su función pública o en su función privada.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) manifiesta que un principio fundamental es que el Estado sea subsidiario, por lo cual no cree que eso se pueda lograr si no existe un trato absolutamente igualitario para el Estado y las empresas privadas. Añade que, tratándose de la fabricación de armas, por ejemplo, el Estado, junto con pagar los impuestos e importar los insumos con el mismo tipo de cambio que rige para los particulares, debe permitir que un particular también posea una fábrica de armamentos.

La señora BULNES informa que en algunos países donde el principio de subsidiariedad es amplio y cuya economía gira en torno de la empresa privada, como ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, dada la importancia de algunas actividades, ellas están entregadas exclusivamente en manos del Estado. Añade que así sucede con la energía nuclear en el país del Norte, que está entregada al Pentágono, inclusive en la parte que dice relación a la empresa privada. A su juicio, algún día habría que dar alguna expresión a esa energía nuclear en Chile, pero que con la disposición en debate se vería limitada la acción del Estado respecto de esa actividad.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) aclara que eso no ocurrirá necesariamente.

Explica que si se decidiera, por ejemplo, que los particulares no pueden producir bombas atómicas, el Estado, al organizar esa fabricación, debe tener el mismo trato que cualquier actividad empresarial, porque es importante que el país conozca su costo. Recuerda que en el pasado había numerosas empresas estatales que aparentemente se financiaban, pero que, en realidad, tenían pérdidas monumentales. Enfatiza que, si se desea incurrir en ese costo, el Estado debe tomar la decisión política correspondiente, pues, en caso contrario, el país tiene que conocer el costo efectivo de esa actividad y decidir si conviene realizarla.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera muy razonable lo expuesto por el señor Ministro y consulta si, en ese caso, regiría la misma excepción: "salvo que la ley lo autorice por un quórum especial".

El señor BARAONA (Ministro de Economía) indica que podría haber restricciones en cuanto a la publicación de los estados de cuentas de una empresa productora de explosivos o de uranio, por ejemplo, pero que no hay

razones para hacer diferencias en el trato.

La señora BULNES opina que hay acuerdo respecto del principio de subsidiariedad, y recalca que el país no es una empresa, por lo que debe desarrollar actividades que involucran otros valores, que los particulares no podrían acometer por significar pérdidas. A su juicio, lo que proponen los Ministros no es violentar el principio, sino una medida tendiente a que el país conozca lo que se está haciendo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) dice que la proposición ministerial va dirigida fundamentalmente a que el Estado reciba el mismo trato que los particulares, y que ni siquiera por ley especial puedan establecerse excepciones.

La señora BULNES manifiesta que el problema se reduce a la interpretación del vocablo "trato".

El señor ORTÚZAR (Presidente) deja constancia de que el planteamiento no se refiere sólo a aspectos de publicidad o de información, sino que al trato económico, tributario, financiero, crediticio, etcétera.

La señora ROMO entiende que hay que distinguir dos aspectos: primero, el trato económico que reciba el Estado en cualquier actividad que emprenda; y segundo, la prohibición constitucional para que en sus actividades públicas o empresariales tenga préstamos del Banco Central.

El señor ORTÚZAR (Presidente) especifica que hay una tercera idea, en el sentido de que el Estado, ni siquiera a través de los canales normales de colocación, podrá endeudarse a corto plazo.

Sugiere, por estar la disposición muy vinculada con la anterior, encomendar también al señor Guerrero la redacción del precepto, poniendo de relieve que la expresión "a través de los canales normales de colocación" y otras no son adecuadas para una Constitución, de modo que habría que darles una forma distinta.

El señor BERTELSEN hace presente que en la proposición que formuló se establecía como principio constitucional la igualdad de trato en materias económicas, salvo que la ley —y podría añadirse "por razones justificadas"— autorice expresamente algún beneficio para un sector o zona geográfica. Precisa que de ninguna manera podría otorgarse a una empresa del Estado que esté compitiendo con otra particular un trato especial, porque ello sería inconstitucional.

Opina que sería redundante decir: "El Estado, en su actividad empresarial, recibirá el mismo trato que los particulares", por cuanto es una explicitación de lo anterior.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) señala que puede haber una actividad que no tenga competencia en el sector privado y que, en forma natural o de hecho, esté funcionando. Recalca que, en ese caso, en todas las variables económicas, el trato debiera ser el mismo, única forma en que el organismo que decide pueda tener un conocimiento cabal de cuál es el verdadero costo de esa actividad para el país.

El señor BERTELSEN indica que el problema surge cuando un sector de la actividad económica se reserva al Estado, y observa que el único modo de referirlo a otro sería disponiendo: "El Estado, en su actividad empresarial, recibirá el trato general".

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) declara que ésa es la idea.

El señor BERTELSEN dice que lo relativo a los préstamos con el Banco Central lo trataría junto con las disposiciones sobre el órgano monetario.

El señor BARAONA (Ministro de Economía) replica, ante una consulta del señor Carmona, que los particulares tampoco podrán contratar préstamos con el Banco Central.

El señor CARMONA sugiere incorporar esta materia en la garantía constitucional sobre libre iniciativa individual.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que, en esta materia, la Comisión oyó a los técnicos, entre ellos el señor Camiruaga, encargado de su estudio por parte del Gobierno, quien informó que lo que se deseaba era que la seguridad social sea uniforme, indiscriminatoria y solidaria, en el sentido de dar y recibir, a fin de satisfacer suficientemente las necesidades individuales o familiares, todo lo cual, a juicio de la Comisión, no se oponía a una intervención del sector privado, tanto más cuanto que se garantizaba el derecho preferente de los afiliados para efectuar sus operaciones a su elección.

El señor CARMONA estima que debe tenerse cuidado en la disposición que se apruebe, porque, a su juicio, en esta parte es donde más interesa el principio de la igualdad ante la ley, el cual se violaría al dejar entregado al arbitrio de los particulares la organización de diversos sistemas previsionales, ya que éstos aumentarían en grado superlativo.

El señor GUZMÁN advierte que precisamente el alcance de la palabra "uniforme" impediría el establecimiento de discriminaciones.

La señora ROMO hace presente que el espíritu de la nueva línea en materia de seguridad social tiende a que la persona tenga acceso al sistema que ella quiera, sin que ello implique la creación de un sistema uniforme, por lo cual los institutos previsionales que existan recibirán cotizaciones para distintos

riesgos. Añade que, en su concepto y conforme a la redacción de la norma vigente, existe la posibilidad de un sistema único, sin diferenciaciones.

El señor ORTÚZAR (Presidente) anota que el principio de uniformidad consiste en que un mismo estado de necesidad debe ser satisfecho con una misma prestación y que el principio de suficiencia consiste en que la prestación debe bastar para satisfacer el estado de necesidad y que el medio esté adecuado al principio. Por último, informa que la solidaridad es un principio general de política social que rige, por tanto, muchas relaciones jurídicas, además de la seguridad social. Añade que, aplicando el principio en este campo, y por lo expuesto, puede ser formulado expresando que el concepto de la solidaridad consiste en que la persona protegida por la seguridad social debe dar, según su capacidad, y recibir, según su necesidad,

La señora BULNES consulta si la intención de los señores Ministros es que puedan existir distintos sistemas previsionales o solamente uno, opinión que le parece importante conocer para el debate posterior.

El señor CARMONA piensa que si no se establece uniformidad existe el riesgo de que cada sector presente peticiones para el mejoramiento de su respectivo sistema, con lo cual se podrían tener múltiples previsiones, conforme al poder de los gremios.

El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) aclara que la idea es que cada cual haga su propio sistema, sin que por ello exista ninguno en especial. Añade que si un gremio quiere imponer 30% en vez del 15% establecido, lo podrá hacer sin impedimentos, sobre todo cuando lo haga posible a través del nivel de sus remuneraciones.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que, en todo caso, será necesario un estudio más lato de la disposición, sin perjuicio de formular proposiciones concretas que digan relación al principio general que debe informar la materia.

—Queda pendiente el debate sobre este tema.

1.8. Sesión N° 397 del 11 de julio de 1978

La Comisión continúa la discusión sobre el Orden Público Económico, específicamente, acerca del texto del artículo 19 N°22, el que originalmente contemplaba un inciso tercero.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta y Jaime Guzmán Errázuriz y de las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Asiste, también, especialmente invitado el señor Roberto Guerrero, Fiscal del Banco Central.

Actúa de Secretario, el Prosecretario señor Rafael Larraín Cruz.

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

ORDEN DEL DÍA

NORMATIVA CONSTITUCIONAL SOBRE ORDEN PÚBLICO ECONÓMICO

El señor ORTÚZAR (Presidente) da lectura a la primera proposición del señor Guerrero, Fiscal del Banco Central:

“La Constitución asegura a todas las personas”.

“La igualdad de tratamiento en materia económica. Las normas que regulen las actividades económicas deben ser impersonales y de aplicación general para todas las actividades y personas.

“Excepcionalmente, una ley especial podrá autorizar expresamente, determinados beneficios directos en favor de algún sector o de alguna zona geográfica o establecer gravámenes que afecten a uno o a otra. Podrá, además, autorizar franquicias u otros beneficios indirectos, en cuyo caso una estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos.

“Cualquier persona que se considere perjudicada por alguna disposición que estime discriminatoria en estas materias, podrá recurrir a los Tribunales Ordinarios de Justicia para solicitar que se ponga término a la discriminación sea dejando sin aplicar la norma, o haciéndola también extensiva al solicitante”.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) precisa, ante una consulta de la Mesa, que la última frase del inciso segundo pretende consagrar una especie de asiento contable, dentro de la Ley de Presupuestos, del costo de las franquicias que se otorguen, por ejemplo, a una zona determinada (rebajas de contribuciones, o de impuesto a la renta, o de derechos de importación), cuando no se traduzcan en subsidios directos. Agrega que, en el fondo, se desea que la colectividad conozca los costos de estos subsidios implícitos, que son fáciles de calcular por las cifras estadísticas recogidas en años precedentes.

Ante una pregunta del señor Carmona, explica que tal costo no sería considerado "gasto" que deba financiarse, sino "asiento contable": el costo de las franquicias no se traduce en lo que el Estado va a gastar, sino en lo que dejará de percibir.

La señora BULNES sugiere sustituir, en el inciso segundo, la expresión "sector" por "actividad", porque "sector" podría interpretarse como "determinado grupo de personas".

La señora ROMO acepta que en economía "sector" es sinónimo de "actividad".

— Se aprueba la indicación de la señora BULNES.

La señora BULNES propone reemplazar "La igualdad de tratamiento en materia económica" por "La igualdad en materia económica", ya que esta materia no corresponde sino a un desarrollo de la igualdad ante la ley.

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que, basándose en la sugerencia de la señora Bulnes, la igualdad en materia económica podría entenderse en el sentido de que todas las personas deben tener exactamente los mismos recursos y la misma capacidad económica, en circunstancias de que se quiere garantizar la igualdad en el trato que da el Estado en materia económica a los organismos estatales. Sugiere facultar a la Mesa para redactar la idea.

Destaca que la preocupación del Banco Central apunta a que los términos amplios del precepto constitucional podrían hacer pensar que no sólo comprende al Estado y a sus organismos, sino también a los particulares, los cuales deberían dar el mismo trato a los demás.

La señora BULNES considera que sería suficiente la primera parte que redactaría la Mesa para expresar adecuadamente el principio, ya que las normas en materia económica son impersonales y de aplicación general.

El señor CARMONA recuerda que sólo se está aprobando la idea y que la redacción estaría a cargo de la Mesa.

El señor ORTÚZAR (Presidente) informa al señor Guzmán que se ha facultado a la Mesa para redactar el primer inciso de la proposición del señor Fiscal del

Banco Central y dejar establecido que pretende consagrarse la igualdad de trato en materia económica por parte del Estado y sus organismos.

Señala que se aprobó una indicación de la señora Bulnes, respecto del segundo inciso, para sustituir la expresión "sector" por "actividad". Agrega que el señor Fiscal del Banco Central explicó que el sentido de esta disposición no es que esta clase de costos aparezcan incluidos en los gastos, sino que su objeto es que el país tenga conocimiento de cuánto significa el otorgamiento de esas franquicias.

Manifiesta que el inciso final ha creado cierta preocupación en todos los miembros de la Comisión porque, a pesar de considerarse conveniente, no cumple con el criterio de no dictar preceptos que permitan —hace presente que ni siquiera en el caso del recurso de inaplicabilidad— dejar sin efecto un acto proveniente de otra autoridad, lo que aquí podrían hacer los tribunales de justicia con los decretos o las resoluciones.

El señor GUZMÁN consulta si la frase relativa a las franquicias y los beneficios indirectos, en el inciso segundo, no es más que la mera aplicación específica de lo señalado en la anterior.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) aclara que la primera frase se refiere a los beneficios directos, que serían los subsidios otorgados para favorecer a determinada actividad o zona, pero que tampoco puede excluirse la posibilidad de que en cierto momento se concluya que es mejor conceder una liberación o una rebaja de impuestos, que son beneficios indirectos. Añade que los subsidios quedan inmediatamente de manifiesto, pero que no ocurre lo mismo con las franquicias, de modo que es necesaria una disposición en este sentido.

El señor GUZMÁN se declara partidario de hablar en la primera frase, entonces, de "beneficios directos e indirectos" y de agregar en la segunda que, cuando se trata de estos últimos, la estimación de su costo deberá incluirse anualmente en la ley de Presupuestos.

El señor CARMONA advierte que una franquicia es un beneficio directo.

La señora BULNES plantea que son expresiones demasiado técnicas y que pueden inducir a dificultades de interpretación, por lo que sugiere aclarar las ideas y redactarlas en forma más jurídica.

El señor CARMONA opina que corresponde ocuparse en la redacción después.

El señor GUZMÁN piensa que las expresiones mismas deberían mantenerse, porque refuerzan el concepto y son de una inteligencia general, independientemente de su carácter técnico. A su juicio, el problema consiste en precisar la zona fronteriza entre los beneficios directos e indirectos y en aclarar al máximo cuáles son los que se desea incluir en la ley de Presupuestos

en lo que se refiere a la estimación del costo.

Propone facultar a la Mesa, además, para que estudie si la palabra "incluirse" es la más adecuada para la interpretación del señor Fiscal, ya que opina, a la luz de la aclaración de que no se pretende que este aspecto forme parte de los gastos de la ley de Presupuestos, que sería más conveniente el término "acompañarse", con lo que quedaría constancia de que estas estimaciones irían anexas a ese texto legal, pero que no formarían parte de su mecánica normal de gastos y egresos.

Sugiere aprobar su proposición relativa a que se acompañe una estimación de gastos.

El señor CARMONA propone crear en la ley de Presupuestos, un ítem o partida especial que no signifique egreso o gasto, sino que revista carácter informativo.

El señor GUZMÁN considera más ilustrativo el término "acompañarse" que "incluirse", por permitir al lector entender con facilidad la interpretación que se desea dar a la norma.

El señor CARMONA manifiesta sus dudas en cuanto a reemplazar el concepto "sector" por "actividad", pues, a su juicio, existen sectores de población que no desarrollan actividad, como el sector pasivo, y que, sin embargo, reciben una franquicia o un beneficio.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima salvada la dificultad estableciendo ambos términos: sector o actividad.

— Se aprueba la indicación.

La señora BULNES, refiriéndose a la expresión "beneficios directos o indirectos", dice dudar del uso de términos técnicos respecto de los cuales no hay opinión unánime.

La señora ROMO aclara que no son términos técnicos, sino del lenguaje corriente, y que no presentan dificultades de interpretación.

El señor BERTELSEN expresa que no se opone a la idea de incluir en la Constitución expresiones amplias o conceptos generales, por estimar que es la forma como una Carta puede ser breve y permitir a los organismos destinados a interpretarla una adaptación adecuada, pues, de lo contrario, se hace necesario entrar a definir y a hacer precisiones. Dice no temer lo señalado por la señora Bulnes, por considerar que siempre existirán disposiciones que deberá aclarar la jurisprudencia, como ha ocurrido siempre con los textos constitucionales y legales.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone facultar a la Mesa para redactar la

norma en términos tales que recoja la sugerencia del señor Guzmán en cuanto a hablar de “beneficios directos o indirectos” en la primera parte; y advierte que, en el caso de franquicias y beneficios indirectos, se acompañará una estimación de gastos a la ley de Presupuestos.

— Queda facultada la Mesa para dar la redacción adecuada al precepto.

El señor GUZMÁN, tocante a la primera frase, se declara partidario de decir “beneficios directos o indirectos”; y respecto de la segunda, propone aclarar que deberá acompañarse en la ley anual de Presupuestos una estimación del costo de los beneficios no incluidos en ella, dejando constancia en la historia del establecimiento del precepto que eso se refiere específicamente a las franquicias y beneficios indirectos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que la Mesa tomará en cuenta todas las sugerencias formuladas sobre la materia en estudio.

El señor GUZMÁN pregunta por qué se excluyó la palabra “persona”, en circunstancias de que en sesión anterior, habiendo propuesto él eliminarla, se concluyó en la necesidad de mantener la posibilidad de beneficio a una persona para el caso, por ejemplo, de las pensiones de gracia.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) sostiene que se trata de una omisión involuntaria.

El señor CARMONA recuerda haber hecho presente en aquella oportunidad que las pensiones de gracia no serían materia de ley, sino de un acto del Ejecutivo.

El señor GUZMÁN estima grave que se trate de un acto del Gobierno, a menos que se fije a éste determinada cantidad para distribuirla a su arbitrio.

El señor CARMONA aclara que habrá una ley general sobre pensiones de gracia.

El señor GUZMÁN juzga que ello deberá establecerse expresamente.

El señor BERTELSEN explica que para evitar las leyes de pensiones de gracia es preciso, o dictar una ley general que fije el procedimiento atinente a la solicitud y al otorgamiento, o bien destinar anualmente en la ley de Presupuestos cierta cantidad que distribuya el Ministerio del Interior o el Ejecutivo.

La señora BULNES destaca el propósito de la Comisión de devolver a la ley sus características doctrinarias —de generalidad e impersonalidad—, y añade que, como las pensiones de gracia han estado siempre, por su naturaleza, fuera de esas características, establecer su aprobación por ley implicaría atacar ese criterio de la Comisión.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) hace notar que, consagrado el sistema para la Concesión de pensiones de gracia, en el mismo precepto habrá que disponer que se trata de una excepción al principio de igualdad de tratamiento en materia económica.

— Tocante a las pensiones de gracia, a proposición del señor Guzmán, se adopta acuerdo en los siguientes términos: 1) Que exista una ley que fije las normas pertinentes; 2) Que siempre beneficien a personas naturales; 3) Que las otorgue el Presidente de la República, y 4) Que el monto total vaya incluido en la ley de Presupuestos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) da lectura al inciso tercero, que dice: "Cualquier persona que se considere perjudicada por alguna disposición que estime discriminatoria en estas materias podrá recurrir a los Tribunales Ordinarios de Justicia para solicitar que se ponga término a la discriminación, sea dejando sin aplicar la norma, o haciéndola también extensiva al solicitante".

Sugiere como solución la posibilidad de recurrir a la misma autoridad que la dictó, solicitando que se ponga término a la discriminación o se la extienda a los solicitantes, en el entendido de que cuando una autoridad no lo haga, incurrirá en infracción de la Carta Fundamental y el Ministro de Estado responsable podrá ser acusado políticamente.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) aclara que al redactar la norma tuvo en cuenta el recurso de inaplicabilidad y la posible inconstitucionalidad, y señala que por este motivo no se habla de "dejar sin efecto", sino que de "dejar sin aplicar la norma". En cuanto al juicio político, manifiesta que la experiencia ha demostrado que casi nunca se recurre a tal expediente.

El señor GUZMÁN afirma que, en este caso, es perfectamente aplicable el recurso de protección, y que la fórmula propuesta por el señor Guerrero no presenta inconveniente alguno, a su juicio, porque los Tribunales están facultados para dejar sin aplicación los decretos supremos cuando éstos contravienen la ley.

Ante una observación del señor Presidente, explica que ello no significa que el tribunal se pronuncie sobre la ilegalidad del decreto, sino que si aprecia una pugna entre éste y la ley, aplicará la ley.

El señor CARMONA apunta que el caso en estudio es diferente porque se está refiriendo a la ley.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) observa que se habla de "disposición".

El señor CARMONA insiste en que el precepto se refiere a la ley —y excluye el decreto— al disponer que "cualquier persona que se considere perjudicada por

alguna disposición que estime discriminatoria en estas materias, podrá recurrir a los tribunales ordinarios de Justicia para solicitar que se ponga término a la discriminación, sea dejando sin aplicar la norma, o haciéndola también extensiva al solicitante". Advierte que están en presencia de un nuevo recurso que va más allá del de la inaplicabilidad de la ley.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) admite que la idea no está expresada con la claridad suficiente, aun cuando ella se refiere tanto a la ley como a los reglamentos o decretos, y que por eso se utilizó la expresión "alguna disposición". Añade que aquí se está resguardando una ley con excepción y que quien dispone de la posibilidad de dictar normas discriminatorias, puede hacerlo por medio de la ley y también de los decretos.

El señor CARMONA aduce que si lo hiciera, incurriría en ilegalidad, y que en tales casos proceden los tribunales contencioso-administrativos. Sostiene que mediante el precepto se extiende el recurso de inaplicabilidad.

La señora BULNES concuerda en que se trataría de un nuevo recurso procesal que podría interponerse tanto contra las normas de carácter administrativo como contra las legales. Anota que constituiría una especie de fusión de los recursos, que inclusive iría más allá que el propio recurso de inaplicabilidad. Sugiere un nuevo estudio de la materia por estimar peligrosa su aplicación.

La señora ROMO dice que se pretende que el legislador, antes de otorgar cualquier beneficio, medite cuidadosamente sus alcances. Admite que la norma le agrada, pero reconoce que podría limitar la acción del Gobierno por la amplitud del recurso.

La señora BULNES opina que los recursos y el sistema procesal contenidos en la Constitución deben ser analizados en un contexto, y que el equipo encargado del estudio de las materias, económicas —cuyas inquietudes comprende— debería analizar los criterios adoptados por la Comisión respecto del recurso de protección, del de inaplicabilidad, y sobre la amplitud que otorgó a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, incluyendo a los contencioso administrativos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que en lo atinente a esta última materia, la Comisión dejó entre paréntesis la frase "incluyendo lo contencioso administrativo", por cuanto no se puede pretender que los tribunales ordinarios conozcan tales materias sin que antes sean definidas. Añade que por esta vía podrían en lo futuro objetarse inclusive los actos de Gobierno.

La señora BULNES estima que sobre la base de lo contencioso administrativo —materia que será abordada por la Comisión—, el recurso de protección y la amplitud del recurso de inaplicabilidad, las inquietudes del equipo económico pueden ser superadas.

El señor BERTELSEN considera que uno de los mayores defectos del sistema

jurídico económico chileno lo constituyen los privilegios y desigualdades en todo tipo de campos. A su juicio, cuando se dice que cualquiera persona puede ser perjudicada por alguna disposición discriminatoria, ésta puede ser de índole legal, reglamentaria o de otro tipo, por lo cual la materia está relacionada con el recurso de inaplicabilidad, el de protección, u otros en materia contencioso administrativa.

Señala que no procede interponer el recurso de inaplicabilidad si no existe gestión pendiente ante los tribunales, lo que califica como uno de los más grandes defectos del sistema chileno para declarar inaplicables las leyes, sistema que sólo ha funcionado parcialmente, como lo prueba el hecho de que grandes sectores de la actividad legislativa han quedado al margen de cualquier control de constitucionalidad, al no ser posible la iniciación de gestiones judiciales. Añade que, por tal razón, las cuestiones de índole administrativa o económica han quedado al margen del recurso de inaplicabilidad, fundamentalmente por lo dificultoso que resulta llevarlas a juicio.

Considera que el otro gran defecto del sistema chileno consiste en que el recurso de inaplicabilidad sólo se puede interponer con el objeto de dejar sin efecto la aplicación de una ley o de una disposición legal; pero que, en ningún caso, una ley inconstitucional puede extender sus alcances a aquellas personas no contempladas en sus preceptos.

La señora ROMO aclara que la ley que pueda determinar un beneficio no sería inconstitucional, por lo cual el problema radica sólo en la extensión de la misma al no cubrir eventualmente la universalidad de los iguales.

El señor BERTELSEN estima que, en todo caso, podría declararse la inaplicabilidad de la ley, al establecer no sólo un tratamiento desigual a un sector o zona geográfica, sino otra forma de discriminación.

Hace notar que los reglamentos de los cuales puedan derivarse perjuicios por infracción al principio de igualdad de tratamiento en materia económica, también podrían ser objeto de un posible recurso de protección, conforme a lo preceptuado en el artículo 2 del Acta Constitucional N° 3, que determina que "el que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza. . ."

A su modo de ver, el tema en debate también está relacionado con lo contencioso-administrativo, reconociendo no obstante que debe distinguirse entre esa materia y los tribunales contencioso-administrativos. Añade que lo primero, es decir lo contencioso-administrativo, debe ir consignado en el memorándum que próximamente se eleve a la consideración del Presidente de la República, pues enfatiza que se está elaborando un anteproyecto de futura Constitución para Chile y no un acta constitucional de vigencia transitoria, motivo por el cual cree que debe decirse claramente que habrá una jurisdicción o una justicia contencioso-administrativa.

Piensa que lo anterior incluso sólo hay que decidirlo, sobre todo si se tiene presente que las bases jurídicas de tal materia ya están determinadas en otros países. Sugiere, por eso, que la jurisdicción contencioso-administrativa sea entregada a los tribunales ordinarios de justicia que la ley determine, sin necesidad de crear una jurisdicción especial, porque se correría el riesgo de que tales tribunales quedaran dependiendo del Ejecutivo, lo que, a su juicio, sería fatal. Por todo lo anterior, propone incluir en el memorándum la frase colocada entre paréntesis en el artículo 80 ya aprobado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) aclara que lo de la frase tiene un sentido totalmente distinto.

El señor BERTELSEN replica que el sentido es el que le da él, en cuanto a que los tribunales de justicia tienen competencia o jurisdicción para conocer de las causas civiles, criminales y contencioso-administrativas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) concuerda con la idea de que el memorándum haga referencia al problema de lo contencioso-administrativo, a la necesidad de crear tribunales ad hoc y a la posibilidad de que tal competencia sea radicada en los tribunales ordinarios de justicia, con modalidades propias; pero estima previo que en la ley se precise qué se entiende por asunto contencioso administrativo, porque, si no se procede de esa manera, existe el peligro de que los propios actos de Gobierno puedan ser objetados, como lo insinuó en una oportunidad el propio Presidente de la Corte Suprema. Da a conocer que, por tal motivo, la frase figura entre paréntesis, para ser incluida dentro de la disposición en el caso de que la Comisión alcance a despachar lo contencioso administrativo, reiterando que la norma no podría figurar en una Constitución que se va a promulgar si no se hubiera despachado la ley correspondiente, y suponiendo que la disposición legal sobre lo contencioso-administrativo ya esté despachada cuando la Carta Fundamental se ponga en aplicación.

El señor BERTELSEN cree que lo relacionado con lo contencioso-administrativo debe quedar consignado en el memorándum en los mismos términos en que se desea que rija para lo futuro, y que, si va a operar o no va a operar conforme a aquellos, será motivo de una disposición transitoria al momento de promulgarse la nueva Constitución, por cuanto, a su modo de ver, si se empiezan a hacer reservas desde ya, lo contencioso-administrativo no regirá nunca en Chile. Reitera que no hay problema alguno en sentar en este momento las bases constitucionales de lo contencioso-administrativo, entregando su conocimiento a los tribunales ordinarios, fijando sus efectos generales y determinando los actos que serán recurribles —sin incluir los de Gobierno—, sobre todo cuando los efectos de tales actos ya están establecidos por la doctrina y la jurisprudencia de otros países. Añade que básicamente consisten en indemnizaciones, a través del recurso de plena jurisdicción; en nulidad, o en la no aplicación de una norma.

Para la desigualdad de trato en que un reglamento pueda incurrir en lo

económico, aprecia tres vías de corrección: el recurso de protección, la jurisdicción contencioso-administrativa y el recurso de extensión. Respecto de este último, opina que, en materia contencioso-administrativa, ningún tribunal podría extender un beneficio a un sector no incluido en él, pues para ello se requeriría de autorización constitucional expresa.

La señora BULNES observa que, si hay dudas en torno de la forma como se aprobó el artículo 80, convendría dedicar parte de alguna sesión posterior a clarificar ese punto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que no existe inconveniente alguno para incluir en esa norma la referencia a lo contencioso-administrativo, pero sobre la base de que, en definitiva, se dicte la ley correspondiente.

El señor CARMONA reitera que, para atender a las situaciones de discriminación provenientes exclusivamente de un reglamento o de un acto de la autoridad administrativa, existen diversos recursos: el de protección, el que ofrece la jurisdicción contencioso-administrativa e incluso el procedimiento actual, consistente en que, ante una ley clara y un reglamento discriminatorio, el afectado recurre a los tribunales para solicitar que se aplique la primera y se deje sin efecto el segundo en el caso específico de que se trate.

Previene que, en cambio, la disposición en debate conduce a que el tribunal examine si la ley ha discriminado, lo cual, en último término, implica la consagración de un recurso modificador de la ley. Aparte considerar muy difícil que la ley pueda discriminar, desde el momento en que por el inciso segundo se faculta al legislador para establecer excepciones según zonas geográficas, según actividades, etcétera, estima que una atribución de esa índole no corresponde a los tribunales ordinarios, sino al Tribunal Constitucional.

El señor GUZMÁN manifiesta, respecto de la referencia a lo contencioso administrativo, que debe quedar incluida en el memorando la frase aprobada "entre paréntesis", con la salvedad de explicar que la Comisión cree indispensable, para la correcta eficacia del sistema, que la ley correspondiente se dicte previamente a la promulgación de la Carta.

Sobre el punto en análisis, juzga del caso distinguir claramente lo relativo a la ley de lo tocante a la autoridad administrativa. En el caso de la primera, le parece evidente que no cabe sino el recurso de inaplicabilidad, y en el de la segunda, el de protección.

En este contexto, cobra plena relevancia, a su juicio, la disposición — ampliamente debatida en sesión anterior— en virtud de la cual "ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer discriminaciones arbitrarias". Recuerda que el término "discriminación" posee doble acepción, como que, por una parte, significa "diferencia, distinción", y, por otra, envuelve la idea de "diferencia o distinción injusta, infundada, arbitraria o sin un antecedente que

le confiera validez". Explica que ésa fue la causa por la cual se añadió el calificativo "arbitraria", el cual, en su opinión, podría ser sustituido por "injustas", si es que se reputare que éste es más preciso y más adecuado a la finalidad aquí tenida en vista: la de facultar inequívocamente a los tribunales de justicia —sea a la Corte Suprema, tratándose del recurso de inaplicabilidad contra una ley, sea a los restantes tribunales ordinarios, tratándose del recurso de protección contra un acto de la autoridad administrativa— para declarar que una discriminación es arbitraria o injusta, y, en consecuencia, hacer efectiva aplicación del principio de la igualdad ante la ley.

Establecido ya claramente que el precepto antedicho, al cual atribuye máxima importancia, no significa alterar los canales normales para reparar la discriminación arbitraria o injusta —los cuales son los mencionados recursos de inaplicabilidad y de protección—, piensa que no existe necesidad alguna de consagrar en el texto constitucional la norma en debate.

Lo que sí encuentra necesario es aclarar, en forma tajante, si se dejará o no a la Corte Suprema la facultad de apreciar, en el caso de las leyes que conceden beneficios, si la discriminación realizada al otorgarse, por ejemplo, una franquicia a una zona determinada, es o no es arbitraria o injusta. Frente a ello, se pronuncia resueltamente por abrirle esa posibilidad, convencido como está de que la Corte Suprema es extraordinariamente prudente y, por lo tanto, nunca llegará a legislar o a gobernar por la vía de los recursos procesales de inaplicabilidad y de protección.

Afirma que los tribunales pueden y deben dejar sin efecto un beneficio que carezca de la consagración legal exigida por la Constitución o que, teniéndola, sea manifiestamente injusto. No obstante, considera discutible hacer extensiva la facultad al solicitante, ya que, tratándose de beneficios, éstos representan al Estado un costo por la vía del gasto o de menores ingresos, y un tribunal de Justicia no puede, por resolución suya, imponer un mayor costo de cuantías a veces indeterminable al erario.

Considera preferible restringir la disposición a que el tribunal pueda dejar sin efecto el beneficio y que el legislador sepa que, habiendo una discriminación arbitraria, puede dar el beneficio a todos los que estén en una misma situación, cualquiera que sea la actividad o zona geográfica de que se trate.

Se inclina por dejar constancia de que la finalidad del inciso segundo no es exceptuar a este tipo de leyes de la posibilidad del recurso de inaplicabilidad consignado en virtud de que "ni la ley ni autoridad alguna pueden autorizar discriminaciones arbitrarias", para lo cual basta decir claramente que la finalidad del artículo es que esas autorizaciones sean hechas por ley. Se declara contrario, en cambio, a la redacción propuesta en la Comisión, porque podría llevar a la interpretación de que, por ser una norma especial que prevalece sobre otra de orden general, no se faculta a la Corte Suprema para calificar la discriminación en que ha incurrido el legislador, sino que éste es soberano para hacer la discriminación que desee.

Dice no ser partidario de consignar el inciso tercero, si existe acuerdo en cuanto a que está abierto el recurso de inaplicabilidad, para el caso de la ley; el recurso de protección, para el caso de autoridad administrativa, y si, además, quedará abierto el campo de lo contencioso-administrativo, sobre las bases señaladas.

Señala que la única duda de su proposición para suprimir el artículo se refiere a lo planteado por el señor Bertelsen, en el sentido de que él no veía el medio, sino existe una gestión pendiente ante los tribunales, para hacer efectivo el recurso de inaplicabilidad. Agrega que tal recurso debiera proceder siempre que alguien vea afectado por la ley, a fin de evitar que se pretenda hacerlo por simple amor al Derecho, pero sin exigir gestión pendiente ante tribunal alguno.

Manifiesta que su tesis finalmente fue desechada por estimarse que el recurso de inaplicabilidad había funcionado muy bien en Chile, criterio que prevalece en la Comisión. Hace notar, sí, su reserva sobre la materia, la que ya fue aprobada incluso con el asentimiento del Presidente de la Corte Suprema, y advierte que no insistirá en el tema.

A su juicio, la disposición del inciso tercero es innecesaria, e inconveniente consagrar el principio de extensión.

La señora ROMO precisa que el inciso tercero involucra un recurso nuevo y una finalidad distinta, cuyo objeto básico es la extensión, es decir, limitar al legislador en su tentación de establecer discriminaciones en materia económica.

Sostiene que a la Comisión sólo corresponde ponderar la conveniencia o inconveniencia de la extensión, pues, como lo expresó el señor Bertelsen, el país ha vivido prendido a la costumbre de hacer discriminaciones, al extremo de convertirla en uno de los vicios más arraigados.

El señor CARMONA hace notar que el inciso segundo de la disposición establece una excepción para conceder beneficios o franquicias u otros beneficios indirectos a sectores, actividades económicas o zonas geográficas.

Opina que cuando el legislador, mediante una norma legal precisa, consagra una franquicia o beneficio, no tiene por qué explicar si ha procedido justa o injustamente, si ha discriminado o no ha discriminado, por cuanto la ley manda y las explicaciones se dan durante los debates parlamentarios. Agrega que por medio de la norma del inciso segundo se están estableciendo discriminaciones en la Constitución.

Considera que lo peor sería establecer la excepción y, al mismo tiempo, consignar una norma general que torne inestable la franquicia, pues el objeto de ésta es la estabilidad, y que, una vez establecida por el legislador la necesidad de dar aquella, no tiene por qué haber dudas ni puede hablarse de

que sea necesario revocarla.

Arguye que con el inciso tercero se está creando un recurso diferente del de inaplicabilidad, el cual, si se refiere a la ley, obligaría a formular preguntas muy concretas sobre su factibilidad: si se va a demandar a la ley, al Gobierno o a un Ministro, y que, por lo tanto, habría que precisar más el asunto.

Ante una afirmación de la señora Romo, responde que en el caso de la inaplicabilidad una persona solicita que no se le aplique determinada norma legal, porque considera que está protegida por la Constitución. Agrega que en el caso en análisis, en cambio, el afectado pide dejar sin efecto una norma que en un momento dado puede paralizar una zona geográfica entera que goza de una franquicia, por estimarse que esa ley es discriminatoria, y que, por ende, el tribunal declare inaplicable la franquicia en forma general para dicha zona, con lo cual se estaría destruyendo el sentido de la disposición y la necesidad de la franquicia.

Afirma que la materia en cuestión es de la competencia del Tribunal Constitucional, organismo ante el cual debe entablarse el recurso correspondiente para que mida si realmente se ha faltado al principio de la no discriminación. Agrega que este recurso, diferente del de la inaplicabilidad ante la Corte Suprema, tiene alcances generales y paraliza totalmente una ley, o la modifica al pedir que se extienda a personas o sectores que el legislador no consideró primero.

La señora BULNES manifiesta que está plenamente de acuerdo con lo expresado por el señor Carmona, en el sentido de que la disposición propuesta crea un nuevo recurso de carácter procesal, cuyas implicancias no es del caso entrar a analizar, y teme que en un momento dado podría producirse la paralización de algún acto del Gobierno. Sostiene que este recurso, por aplicarse contra una ley, es diferente del de inaplicabilidad en su interposición, aparte que su alcance es mucho más amplio, ya que envuelve el principio de la extensión, materia esta última que habría que empezar por definir y ver sus proyecciones.

En cuanto a los defectos que se desea prevenir, piensa que ellos están cubiertos con toda la reglamentación de lo contencioso-administrativo, con el recurso de protección y con la ampliación dada al recurso de inaplicabilidad. Agrega que también es preciso considerar que existirá el Tribunal Constitucional, el cual se pronunciará, en forma preventiva, sobre la posible inconstitucionalidad de los proyectos de ley.

Por esas razones, declara ser contraria a la consagración del principio y del nuevo recurso.

El señor BERTELSEN cree que perfectamente cabe la posibilidad de leyes inconstitucionales por desconocer el principio de igualdad ante la ley en aquellos casos en que, en forma arbitraria o injusta, se haya otorgado un

beneficio. Como exigencia propia del Estado de Derecho, estima procedente juzgar al legislador de acuerdo con una norma constitucional, porque, en caso contrario, no existe este derecho en esa materia. Agrega que sería necesario juzgarlo apreciando si hay justicia o no en la diferencia de trato que se establece.

Para que no haya ninguna duda sobre estas leyes especiales que conceden beneficios, señala que habría que decir: "Sólo una ley especial podrá autorizar, por causa justificada, algún beneficio".

Puntualiza que la Ley Fundamental siempre ha sido muy cuidadosa para indicar cuándo procede algún trato desigual, y sugiere que las leyes que otorguen beneficios lo hagan siempre por causa justificada, porque así se abre la puerta para determinar la justicia o injusticia de una disposición.

Explica que, de no existir el inciso tercero, pero sí el segundo, cabría recurso ante el Tribunal Constitucional cuando se está tramitando el proyecto de ley, recurso de inaplicabilidad contra la ley, o bien, posteriormente, algún recurso de tipo contencioso.

Recuerda que en Chile pueden recurrir al Tribunal Constitucional básicamente los órganos de Gobierno y no los particulares. Teme que una de las principales incongruencias establecidas sea el sistema de control de constitucionalidad no hilvanado en todas sus partes, y enfatiza que se seguirá manteniendo el sistema de 1925 y que se han adaptado algunos controles de constitucionalidad de tipo europeo creando el Tribunal Constitucional, pero sin establecerlo plenamente, ya que en Alemania cualquiera persona afectada que tenga, por supuesto, un interés comprometido, puede recurrir al Tribunal Constitucional, de acuerdo con el llamado recurso de inconstitucionalidad, contra la ley, un reglamento o el acto particular de un funcionario, y pedir que se cumpla la Constitución en ese aspecto, situación que no existe en Chile, donde el particular está completamente desprotegido en la materia. A su juicio, tal como están las cosas, la vía del Tribunal Constitucional puede quedar eliminada, con la agravante de que una vez que la ley entra en vigencia no se puede recurrir a él.

Precisa que la inaplicabilidad rige sólo cuando hay juicio pendiente o gestión ante un tribunal. Respecto del caso planteado por el señor Carmona, dice que el ariqueño podría no pagar los impuestos, forma muy indirecta de provocar la gestión judicial, mientras que si se establece el principio de que puede recurrir cuando hay perjuicio, aunque no exista gestión judicial, se va solucionando el problema. Indica que entonces cabría la inaplicabilidad, la cual, reitera, sólo tiene un efecto exclusivo y no el extensivo que se quiere consagrar.

Hace presente que no rechazaría de plano el principio de la extensión —el cual, expresa, opera internacionalmente en materias económicas con la cláusula de la nación más favorecida, que aquí sería la cláusula del sector o actividad más favorecido—, sino que, por el contrario, se inclinaría a aceptarlo.

El señor CARMONA destaca que con insistencia ha planteado que ésta es una materia que debe conocer el Tribunal Constitucional. Cree, acogiendo la idea del señor Bertelsen, que cualquiera persona podría recurrir a dicho Tribunal en este caso concreto, y que, mientras se tramita la ley, también sería aplicable el principio de la extensión recurriendo al Tribunal Constitucional, para que diga que la ley no tiene justificación, y por lo tanto pasaría a ser inconstitucional, o bien, por las razones aducidas por ese sector, grupo de personas o actividad, que atenta contra los principios de la libre competencia, o lo que sea, por lo cual debe extenderse. Le parece que ésa sería una solución.

El señor GUZMÁN pone de relieve que las intervenciones de los señores Bertelsen y Carmona reafirman sus puntos de vista anterior, en cuanto a que existen recursos suficientes para evitar la discriminación arbitraria en materia económica, venga de la ley o de autoridad administrativa, si se considera que, a lo señalado por él, el señor Carmona indicó, con mucha razón, la posibilidad de que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la ley, y el señor Bertelsen abrió la vía para que, en este caso particular, aunque lo planteó en términos más amplios, el afectado pueda recurrir al Tribunal Constitucional.

Declara que a esta altura del debate el único punto por dilucidar es otorgar o negar la posibilidad de que los tribunales no sólo se limiten a evitar beneficios que constituyan discriminación arbitraria, sino también puedan corregir la discriminación arbitraria por la vía de extender tal beneficio. Manifiesta su aprensión de que un tribunal quede facultado para extender la aplicación de un beneficio cuyo monto resulta impredecible o muy alto, y piensa que será el recurso de protección (ya que generalmente, a su juicio, será la autoridad administrativa y no la ley la que incurra en falta), y no el recurso de inaplicabilidad ni la intervención del Tribunal Constitucional, el que se interponga para resolver si el beneficio se hace extensivo a todos los que se encuentran en la misma situación o si se priva a todos de él.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expone que la discusión se ha centrado en tres aspectos: primero, sobre el inciso segundo; luego, acerca del inciso tercero en los términos en que lo propuso el Fiscal del Banco Central, y, finalmente, la posibilidad de entregar al Tribunal Constitucional, a requerimiento de cualquier particular, la facultad de declarar inconstitucional un precepto legal discriminatorio durante la tramitación de la ley o después de promulgada.

En cuanto a lo primero, estima indispensable precisar que excepcionalmente una ley podrá autorizar en forma expresa determinados beneficios por causas justificadas; pero que si ello importa una discriminación arbitraria e injusta, podrá recurrirse a la Corte Suprema para que declare inaplicable tal ley. Enfatiza que la finalidad de la norma es procurar que, aun cuando no se trate de una discriminación arbitraria, se requiera de una ley para otorgar un beneficio directo a sectores o actividades o zonas geográficas determinadas.

— Así se acuerda.

El señor GUZMÁN precisa que la disposición puede consagrarse en dos formas específicas: primera, que el beneficio se otorgue por causas justificadas, y segunda, incorporarla entre las materias que figuran bajo la expresión “Sólo en virtud de una ley se puede”, o ubicarla en la preceptiva en debate: “Sólo una ley especial podrá autorizar...”, porque en este caso se aplica en forma inequívoca la norma general de que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer discriminaciones arbitrarias.

El señor ORTÚZAR (Presidente) dice que la idea en que la Comisión está de acuerdo es clara: solamente en el caso de que se trate de beneficios justificados, razonables y no injustos, una ley especial podrá autorizarlos.

El señor BERTELSEN se inclina por consignar el precepto en la normativa que la Comisión analiza, porque de lo contrario podría interpretarse que estas leyes especiales no están sujetas al principio de la no discriminación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) aclara que si la discriminación es provocada por una norma legal, existe el recurso de inaplicabilidad ante la Corte Suprema, y que si en tal falta ha incurrido una autoridad administrativa, cabe el recurso de protección. Piensa que tal vez la solución resida en que los particulares puedan recurrir al Tribunal Constitucional cuando una ley establezca discriminaciones en materia económica, y que la única duda que le asiste es si tal recurso podrá ejercerse durante la tramitación de la ley o después de su promulgación.

El señor BERTELSEN se declara partidario de que el recurso se interponga ante el Tribunal Constitucional después de publicada la ley, porque los particulares no tienen la obligación de estar enterados de todas las materias que se tramitan en el Parlamento, y de que se fije un plazo para hacer efectivo el recurso a fin de otorgar estabilidad al establecimiento de estas franquicias. Por ello, propone concretamente la redacción que sigue: “Cualquier persona que se considere injustamente perjudicada por alguna disposición legal discriminatoria en estas materias, podrá recurrir al Tribunal Constitucional dentro del término de 30 días”.

Agrega que su idea es que cualquiera que tenga un interés personal —destaca que éste no es un recurso en beneficio de la ley, sino de quien resulte afectado— pueda ir en contra de un texto legal ante el Tribunal Constitucional dentro del plazo de treinta días después de la promulgación, que es el momento en que es posible conocerlo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que el planteamiento del señor Bertelsen le produce algunas dudas.

Reconoce que los particulares no están obligados —advierte que a veces, incluso, se encuentran imposibilitados— a tomar conocimiento de las leyes y

los acuerdos de las Cámaras, pero dice que siempre están informados respecto de las materias económicas y que organismos como la Confederación de la Producción y la Cámara de Comercio, entre otros, están siempre pendientes de lo que se discute en el Congreso.

Manifiesta que, por otro lado, tal vez podría parecer un despropósito permitir que el Tribunal Constitucional sólo declare la inconstitucionalidad de la ley en los aspectos económicos, porque podrían existir otros tanto o más importantes para las personas en cuanto a sus garantías individuales, lo que daría motivo para formular críticas muy justificadas a la Comisión.

Sugiere reemplazar el inciso tercero por una norma que permita al Tribunal Constitucional declarar la inconstitucionalidad de un proyecto en tramitación que contenga discriminaciones, pero no después de promulgado.

El señor GUZMÁN declara que pensó que el señor Presidente iba a llegar a la conclusión inversa, en el sentido de que la intervención del Tribunal podría ser solicitada por un particular antes de la vigencia de la iniciativa y frente a la limitación del recurso de inaplicabilidad, pero que no es su ánimo reabrir el debate.

Concuerda con la Mesa en que es lógico extender la posibilidad que se analiza a todas las materias, porque de otro modo se prestaría a críticas y a una difícil inteligencia de la razón del precepto. Sin embargo, señala que, si se autoriza a un particular para presentar un recurso en virtud de la inconstitucionalidad de la ley, se hace evidente lo que expresó el señor Bertelsen en cuanto a que existe una facultad que se ejercerá una vez que el texto sea promulgado y dentro de un plazo que podría ser de treinta días a contar de la publicación. Opina que no podría extraerse la conclusión contraria, porque sólo será posible conocer una norma después de que ésta se publique, de manera que debería permitirse interponer el recurso durante la tramitación de la ley o dentro de un término máximo de treinta días a contar del momento señalado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) observa que es un punto que no puede resolverse ahora. Recuerda que sostuvo el mismo planteamiento del señor Guzmán basado en el principio de la supremacía constitucional, y que debería existir un tribunal que pudiera declarar no sólo la inaplicabilidad, sino también la inconstitucionalidad, pero que se acordó mantener el carácter del primero por las razones que se expusieron en esa ocasión.

Piensa que, si ahora se desea conferir al Tribunal Constitucional una facultad que no sólo se refiere a materias económicas, es mejor estudiar el tema un poco más, ya que podrían producirse dificultades con la Corte Suprema y una dualidad de intervenciones. Declara que no se opone, sin embargo, en principio, a la idea.

El señor CARMONA opina que el principio obligará a revisar toda una concepción sobre la materia que la Comisión discutió extensamente.

Propone que, por tratarse de leyes especiales, se disponga lisa y llanamente que requerirán una tramitación excepcional, a fin de establecer el principio de la no discriminación en materias económicas. Sugiere que, una vez despachado el texto legal y antes de que pueda promulgarlo el Presidente de la República, el Tribunal Constitucional analice durante un término de treinta días si sus preceptos son contrarios a la Carta, período en el cual los particulares podrían hacer presente ante ese organismo los motivos por los que resultarían afectados. Agrega que si el Tribunal considera necesario introducir alguna modificación, se devolvería el proyecto al Congreso, pero que no es preciso crear un nuevo recurso.

El señor ORTÚZAR (Presidente) plantea que, si la única razón es que los particulares no pueden conocer cabalmente una iniciativa, quizás sería conveniente exigir su publicidad una vez presentada, lo que permitiría recurrir al Tribunal Constitucional durante la tramitación.

El señor BERTELSEN insiste en su idea, basado en que no sólo se legisla mediante proyectos, sino que también puede formularse un veto en el último momento y, aprobado con urgencia por las Cámaras, convertirse en ley.

Agrega que, aparte las consideraciones circunstanciales, está el principio jurídico de general aplicación consistente en que las disposiciones no afectan mientras no haya conocimiento oficial de ellas; y estima que lo contrario sería peligroso, pues se estaría incentivando a las personas a inmiscuirse en el procedimiento legislativo e incitando a grupos de presión y a sectores interesados a estar permanentemente recabando información de las Cámaras, además de poner en abierta desigualdad a quienes viven en los extremos del país, que en un momento dado se encontrarían con la situación de hecho de una ley que los perjudique. Expresa su deseo de entregar esas leyes especiales al conocimiento del Tribunal Constitucional sin necesidad de recurso de los particulares, y de que estos pudieran actuar como coadyuvantes.

El señor CARMONA sugiere publicar el proyecto en el Diario Oficial una vez despachado por el Congreso y antes del veto presidencial.

El señor GUZMÁN cree conveniente enviarlo al Tribunal antes de su promulgación, y fijar un plazo determinado para evacuar su dictamen, lapso en que los particulares podrían hacer valer sus puntos de vista.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere otorgar a ese organismo la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de cualquier precepto legal contrario a la Carta Fundamental, atribución que se quiso otorgar a la Corte Suprema, pero que en definitiva se desestimó por considerar que podría inmiscuirse de alguna manera en asuntos de carácter político.

El señor CARMONA hace presente que la Constitución francesa establece el principio en su artículo 61, al decir que "Las leyes orgánicas, antes de su

promulgación, y los Reglamentos de las Asambleas Parlamentarias, antes de su puesta en vigor, deben ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronuncia sobre su conformidad con la Constitución y debe resolver en el plazo de un mes. Sin embargo, a petición del Gobierno, si hay urgencia, este plazo se reduce a ocho días. En estos mismos casos, la remisión de un texto al Consejo Constitucional suspende el plazo de promulgación”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere aplicar el mismo criterio seguido respecto de las leyes orgánicas, y consignar que las leyes que establezcan discriminaciones en materia económica deberán ser revisadas por el Tribunal Constitucional. No obstante, piensa que podría preguntarse por qué se hace la excepción sólo respecto de las leyes económicas.

El señor CARMONA cree que por el carácter excepcional que éstas tienen.

La señora ROMO opina que el carácter excepcional que se otorga a esas materias resulta evidente si se considera que los tribunales han sido reacios a emitir opinión en asuntos económicos y nunca han respetado estas garantías ya consagradas en la Carta de 1925, por lo que estima necesario crear una situación nueva, hacer extensivas esas garantías constitucionales a las materias económicas y llamar la atención en forma expresa hacia ellas.

El señor GUZMÁN aclara que no es tan excepcional la disposición que se trata de consignar, pues esa exigencia ya ha sido establecida para las leyes orgánicas constitucionales. Agrega que el argumento de mayor importancia para consagrar esa excepción es que en la generalidad de los casos las personas víctimas de un precepto legal inconstitucional podrán entablar una gestión ante un tribunal para que se deje sin efecto su aplicación por la vía del recurso de inaplicabilidad, expediente al que no podrían recurrir en este caso, pues el perjuicio se produce como consecuencia del beneficio que se otorga a otro. Reitera que este último es el argumento de mayor peso para abrir la posibilidad de apelar ante el Tribunal Constitucional durante el período de conocimiento obligatorio que tendrá que hacer éste de las leyes de carácter económico.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta a la Comisión acerca de la posibilidad de dar el mismo tratamiento otorgado a las leyes orgánicas a las que establezcan discriminaciones en materia económica, y que por ese concepto sean inconstitucionales, haciendo obligatorio su conocimiento por el Tribunal Constitucional dentro de un plazo en que los particulares podrían hacer valer sus derechos.

El señor GUZMÁN se declara partidario de fijar el plazo en el mismo texto constitucional, por la trascendencia jurídica y social que tiene la norma, estableciendo quince días para que los particulares hagan valer sus derechos, y treinta para que el Tribunal se pronuncie, haciendo extensivo ese derecho de los particulares respecto de toda norma de que conozca el Tribunal Constitucional.

El señor CARMONA sugiere consignar también la obligación de publicar en el Diario Oficial el texto despachado por el Congreso.

— Se aprueba la disposición en esos términos.

El señor GUZMÁN, tocante al artículo sobre igualdad de tratamiento en materia económica, cree indispensable consagrarlo dentro de los susceptibles de recurso de protección.

En cuanto al principio de la extensión, lo considera improcedente respecto de la ley. Estima que el problema se presenta si la discriminación arbitraria proviene de la autoridad administrativa y se recurre, de protección, caso en el cual la Corte de Apelaciones respectiva debe adoptar las providencias conducentes a restablecer el imperio del Derecho y asegurar la debida protección del afectado. Y basado en que las normas en estudio, por su redacción, difícilmente podrían interpretarse en términos de posibilitar la aplicación de dicho principio, sostiene que, para lograr ésta, debe establecerse de manera expresa.

Por otra parte, colocado en el supuesto de que el tribunal encuentre razón a quien interponga un recurso de protección, pregunta cómo restablece el imperio del Derecho y asegura la debida protección del afectado. A su juicio, la fórmula de eliminar el beneficio concedido no se aviene con lo que implica asegurar esa debida protección. Cree, sí, que por la vía del restablecimiento del imperio del Derecho podría el tribunal dejar sin efecto el beneficio.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que, como tribunal, él officiaría a la autoridad correspondiente para que dejara sin efecto el beneficio o para que lo hiciera extensivo.

Se inclina por dejar una simple constancia, basado en la amplitud del recurso de protección, que obliga a la Corte de Apelaciones a restablecer el imperio del Derecho y asegurar la debida protección del afectado. Añade que si la autoridad administrativa no cumple la resolución, incurre en otro tipo de responsabilidades.

El señor GUZMÁN estima que la Comisión debe optar entre aceptar que el Tribunal extienda directamente el beneficio, y la otra fórmula de que aquel se remita a la autoridad para señalarle que, o lo deje sin efecto o lo extienda a las personas discriminadas injustamente. Cree que, de seguirse el primer camino, atendida la redacción del precepto concerniente al recurso de protección, habría que agregar a éste un inciso que dijera: "Tratándose de recurso interpuesto con relación a la garantía contemplada en el artículo X, número Y, el Tribunal podrá hacer extensivo el beneficio correspondiente al solicitante si éste hubiere sufrido una discriminación injusta". Agrega que en caso contrario no será preciso hacer adición alguna, pues sin duda la jurisprudencia adoptará el mecanismo que señaló el señor Ortúzar. Empero, en su concepto, es

imprescindible distinguir la protección del afectado de las responsabilidades de la autoridad que infringe una norma.

El señor ORTÚZAR (Presidente), insistiendo en el procedimiento que indicó anteriormente, afirma que en un Estado de Derecho es natural que la autoridad cumpla el fallo judicial.

El señor BERTELSEN recuerda que en el Acta Constitucional N° 3 se dio competencia a la Corte Suprema para, mediante un auto acordado, regular la tramitación del recurso de protección. Basado en la importancia de éste, asevera que debería existir una ley orgánica complementaria que se colocara en los distintos supuestos y procurara dar un desarrollo mayor que el dado por ese alto tribunal, cuyo auto acordado sobre dicha materia no es precisamente una obra jurídica digna de antología. Sin embargo, por lo expuesto, cree que poco puede hacerse al respecto sin provocar un escándalo jurídico.

El señor GUZMÁN, a la luz de las explicaciones dadas, considera que la Comisión debería inclinarse por no agregar el principio de la extensión en forma explícita, desde el momento en que está abierta para el tribunal la facultad de representar a la autoridad administrativa que el restablecimiento del imperio del Derecho se consigue mediante la eliminación del beneficio o a través de su extensión al injustamente perjudicado.

Reconoce la validez de los puntos de vista expuestos por la Mesa, y ante el peligro de que en forma obligatoria los tribunales puedan extender de oficio un beneficio cuyo monto podría ser muy alto o indeterminado, prefiere no consignar nada sobre el particular y sólo dejar constancia en Actas del sentido que la Comisión atribuye a la materia.

El señor ORTÚZAR (Presidente) anota que, por lo demás, siempre se requerirá de decreto para hacer extensivo el beneficio.

— A petición del señor Guzmán, se deja constancia del criterio de la Comisión.

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAÍN CRUZ,
Prosecretario.

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

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Asiste, especialmente invitado, el Fiscal del Banco Central de Chile, señor Roberto Guerrero.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, señor Rafael Larraín Cruz.

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

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que, en relación con el tema tratado en la sesión de la mañana sobre la posibilidad de que excepcionalmente una ley pueda autorizar en forma expresa determinados beneficios directos o indirectos, siempre que fuera por causa justificada, ello significa trasladar el debate sobre si la causa es justificada o no lo es al Tribunal Constitucional, junto con la posibilidad de un permanente conflicto entre ese organismo y el Parlamento, en circunstancias de que tal calificación es privativa del legislador, como en el caso específico de expropiación por causa de utilidad pública. Añade que, por esa razón, sería conveniente cambiar el sentido de esa disposición.

— Sobre la base de la proposición concreta del señor Bertelsen y con algunas modificaciones de forma, se aprueba la siguiente disposición:

“Sólo en virtud de una ley especial podrán autorizarse determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o de alguna zona geográfica o establecer gravámenes que afecten a una u otra, siempre que no signifiquen una discriminación arbitraria.

“En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá acompañarse anualmente en la ley de Presupuestos”, habiéndose eliminado la expresión “expresamente”, a proposición del señor Guzmán, porque podría entenderse, “contrario sensu”, que la discriminación se haría tácitamente.

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

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto; Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Asiste también, especialmente invitado, el Fiscal del Banco Central de Chile, don Roberto Guerrero.

Actúan, de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

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

ORDEN DEL DÍA

ORDEN PÚBLICO ECONÓMICO

El señor ORTÚZAR (Presidente) anuncia que antes de continuar considerando las materias pendientes relativas al Orden Público Económico, procederá a la lectura de las disposiciones ya aprobadas:

“Sólo en virtud de una ley con quórum calificado se podrá autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica o establecer gravámenes que afecten a uno u otra, siempre que no signifiquen una discriminación arbitraria. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá acompañarse anualmente en la ley de presupuestos.

2. Actas Oficiales del Consejo de Estado

2.1. Sesión N° 101 del 15 de enero de 1980

En Santiago, a 15 de enero de 1980, siendo las 17:00 horas se reúne el Consejo de estado bajo la presidencia del titular don Jorge Alessandri Rodríguez y con asistencia de los siguientes señores Consejeros: don Enrique Urrutia Manzano, don Héctor Humeres Magnan, General de Ejército (R), don Oscar Izurieta Molina, General del Aire (R) don Renato García Vergara, don Juan de Dios Carmona Peralta, don Hernán Figueroa Anguita, don Enrique Ortúzar Escobar, don Julio Philippi Izquierdo, don Pedro Ibáñez Ojeda, don Guillermo Medina Gálvez, doña Mercedes Ezguerra Brizuela y don Juan Antonio Coloma Correa.

Excusaron su inasistencia los Consejeros señores Gabriel González Videla (Vicepresidente), Almirante (R) don Ramón Barros González, General de Carabineros (R) don Vicente Huerta Celis y don Carlos Francisco Cáceres Contreras, el segundo de los nombrados por encontrarse enfermo y los restantes por estar ausentes de Santiago.

Asisten, también, el Secretario y el Prosecretario abogados señores Rafael Valdivieso Ariztía y Arturo Marín Vicuña, respectivamente.

-0-

El N° 22 también es objetado por el señor Philippi, quien manifiesta que muchas actividades de las que actualmente desarrolla el Estado no están autorizadas por ley, y que por medio de una norma como la contenida en el citado número no puede ponerse término a un sistema vigente. El señor Ibáñez observa que no se trata de congelar un sistema económico, sino que de poner vallas al totalitarismo político. En definitiva, se acuerda encargar a la misma comisión presidida por el señor Carmona un nuevo estudio de los números 21°, 22° y 23° del artículo 19 del anteproyecto y que presente el texto resultante en la próxima sesión.

2.2. Sesión N° 102 del 22 de enero de 1980

En Santiago, a 22 de enero de 1980, siendo las 17:00 horas se reúne el Consejo de estado bajo la presidencia del titular don Jorge Alessandri Rodríguez y con asistencia de los siguientes señores Consejeros: don Enrique Urrutia Manzano, don Héctor Humeres Magnan, General de Ejército (R), don Oscar Izurieta Molina, Almirante (R) don Ramón Barros González, General del Aire (R), don Renato García Vergara, General de Carabineros (R), don Vicente Huerta Celis, don Juan de Dios Carmona, don Hernán Figueroa Anguita, don Enrique Ortúzar Escobar, don Julio Philippi Izquierdo, don Pedro Ibáñez Ojeda, doña Mercedes Ezguerra Brizuela y don Juan Antonio Coloma Correa.

Excusaron su inasistencia el Vicepresidente don Gabriel González Videla y los Consejeros señores Carlos Francisco Cáceres Contreras y Guillermo Medina Gálvez por encontrarse ausentes de Santiago.

Asisten, también, el Secretario y el Prosecretario abogados señores Rafael Valdivieso Ariztía y Arturo Marín Vicuña, respectivamente.

-0-

El señor Carmona da lectura al texto del N° 22 que la Comisión propone al Consejo, promoviéndose un debate respecto del primer inciso, según el cual se asegura a todas las personas "la justicia en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica", frase que el señor Presidente declara no entender. Proporcionan segundas explicaciones los señores Ortúzar y Philippi, el segundo de los cuales manifiesta que la frase quedó así después de largos debates, y solo como una manera de poder incluir el inciso segundo. Se intercambian diversas ideas acerca del distinto alcance de las expresiones "igualdad ante la ley" y e "igualdad de trato económico", señalándose por el señor Philippi que la aceptación de éste último concepto como principio constitucional, puede dar origen a un sinnfín de recursos de inaplicabilidad. Finalmente, aprueba una proposición de don Juan de Dios Carmona el N° 22° del artículo 19 queda así:

"22°.- La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado, y sus organismos en materia económica.

Solo en virtud de una ley y siempre que no signifique tal discriminación, podrán autorizarse determinados beneficios directos o indirectos a favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá acompañarse anualmente en la ley de presupuestos".

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO**1. Publicación de Ley en Diario Oficial****1.1. Decreto Supremo N° 100, Artículo 19 N° 22**

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/N?i=242302&f=2011-07-11&p=

FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

Núm. 100.- Santiago, 17 de septiembre de 2005.-

Visto: En uso de las facultades que me confiere el artículo 2° de la Ley N° 20.050, y teniendo presente lo dispuesto en el artículo 32 N°8 de la Constitución Política de 1980,

Decreto:

Fíjase el siguiente texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República:

Capítulo III

DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES

Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

22°.- La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO

Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos.