

SESION No. 17

SANTIAGO, 20 de Octubre de 1978.-

Se abre la sesión a las 9,25 hrs. presidida por don Manuel Sanhueza.

Se encuentran presentes los señores Jorge Mario Quinzio, - Carlos Andrade G., Luis Fernando Luengo E., Edgardo Boeninger K., Pedro J. Rodríguez, Lilian Jara U., Julio Subercaseaux B., Eduardo Jara M., Máximo Pacheco G., Francisco Cumplido C., Humberto Nogueira A., Hugo Pereira A., Jorge Molina V., Eugenio Díaz C., Manuel Sanhueza C., - Hugo Fruhling, Patricio Chaparro N., Marcial Mora y Gutemberg Martínez.

Se ofrece la palabra.

JORGE MOLINA V. :

Nuestras deliberaciones tienen un carácter político indudable, aunque no exista mandatos expresos. Germán Urzúa se quejaba del ritmo. Germán habló de que somos alternativa a la comisión Ortúzar, creo que no somos alternativa a la comisión Ortúzar, porque hemos comenzado por sostener que el poder para elaborar una alternativa constitucional le corresponde al pueblo soberano. Los partidos tampoco nos han dado un cheque en blanco ni mandato discrecional porque, además nadie sabe lo que va a salir de aquí, tercero, porque hay posibilidad de diversas alternativas, sobre todo en el marco económico público. Y aunque hubiera una alternativa uniforme esta sería utilizada por el gobierno. Nuestra tarea la cumplimos bien si elaboramos una o varias alternativas. Pero, lo que preocupa es romper el marco del silencio, la preparación de un boletín.

SE RELATA QUE ESTO YA ESTA DECISIDO POR EL COMITE DIRECTIVO Y SALDRA LA PROXIMA SEMANA.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Sobre lo previo, sostiene que en la convocatoria se señaló que claramente actuamos a título personal, sin perjuicio de que algunos pertenezcamos a partidos políticos, es claro que los partidos como tales pueden incluso tener alternativas distintas a los de la comisión. El comité directivo ha trabajado bastante pero las instancias políticas no han implementado políticamente estos acuerdos. Por otra parte se solicita que la Presidencia rinda cuenta a la comisión de las decisiones tomadas y su implementación, los días jueves de 9,15 a 9,30 hrs.

SE ACUERDA.

EUGENIO DIAZ C. :

Señala la necesidad de acoger a las organizaciones sociales. La comisión es noticia en la medida que hay convergencia con las organizaciones sociales.

JORGE MOLINA V. :

Sobre el documento presidencial.

El documento recoge la experiencia y es un análisis realístico. Es un esfuerzo importante. Pero advierte un problema en el documento, sus autores no son presidencialistas, pero lo justifican en términos de oportunidad, pero no logran resolver la opción de la teoría con la práctica. Insisten en que no parece realista el régimen parlamentario aunque solucionaría muchos problemas. Las reformas que proponen busca un gobierno estable y de equilibrio de poderes. Esos principios los comparto plenamente.

Se refieren al "monarca electivo" con que califican al Presidente de la República, presidente personalista, destruyó en parte los partidos y el principio de equilibrio de poderes. Los comparto claramente.

Los argumentos sobre atenuaciones del régimen presidencial, pueden limar las asperezas pero no quitar su carácter personalista al Presidente de la República.

Nuestro criterio fundamental, debe ser preguntarse que aporta cada institución para favorecer la democracia y no a involuciones de carácter autoritario. Desde este punto de vista es fijar el centro de la vida política en los órganos que salgan de la base, a las instituciones de participación colectiva y no en las personas. Confiamos más en el congreso que en un hombre, confiamos más en los órganos societarios que en la voluntad de un hombre. El presidencialismo es todo lo contrario de esto. El Presidente era el hombre carismático, el "Jefe Supremo", que debía resolver todos los problemas. Esto lleva a la alienación, cada Presidente actúa en beneficio personal, se favorecen de la atomización partidaria, se introducen en la estructura política y presionan sobre ella. Se traduce el Presidente en un cesar impotente, ya que no logra realizar el programa, la frustración se traduce en que dos años antes de cada cambio, el pueblo busca otra esperanza, otro personaje que solucione todos los problemas.

Las atenuaciones que se proponen son débiles, no solucionan los problemas, incluso se va a señalar que el presidente no podrá realizar el programa porque no tiene las facultades necesarias.

El sistema en el proyecto se mantiene casi igual el régimen presidencial de 1925.

Nota en algunos la idea de atenuar los defectos de la constitución y no una modificación vertical, se parte de ella pero no se debe temer introducir nuevas instituciones con audacia y convicción.

E. Boeninger ya lo dijo, el poder del Presidente ha cobrado tal exacerbación que el Presidente se desprestigiará junto con el régimen y surgirá otra institucionalidad. No debemos temer las innovaciones si ellas consolidan y mejoran el sistema democrático. La misma creación de un Vice Presidente de la República es una renovación audaz.

El documento como defensa del presidencialismo no tiene nada, tiene valor táctico; pero la misma realidad táctica nos dirá también que lo que ofrecemos es más difícil de defender. La posición presidencial.

Soy partidario de un régimen en que exista un Jefe de Gobierno distinto del Jefe de Estado.

CARLOS ANDRADE :

Sin perjuicio de referirme a este tema quiero entregar algunas notas sobre delegación de facultades del Congreso al Presidente.

La doctrina evoluciona después de la segunda guerra mundial, la que acepta la delegación de facultades.

Así Loke señala en el "Ensayo sobre el Gobierno Civil"., pág. 141. :

"El legislador no puede trasladar a otras manos el poder de hacer las leyes, porque, no siendo sino un poder delegado por el pueblo, los que lo tienen no pueden pasarlo a otros.

La Constitución francesa del año III (1795) optiene que : "En ningún caso el cuerpo legislativo puede delegar en uno o en varios de sus miembros, ni en quienquiera que sea, ninguna de las funciones que le son atribuidas por la presente Constitución."

La Constitución de la República Francesa, aprobada por referendum popular el 13 de Octubre de 1946, expresa :

Artículo 3.- Compete exclusivamente a la Asamblea Nacional la votación de las leyes. No puede delegar ese derecho."

En las Constituciones que se dictaron después de la primera guerra mundial aparece la facultad de delegación de las facultades legislativas.

La Constitución de la República Española de 1931, señala en su artículo 61.- El Congreso podrá autorizar al Gobierno para que legisle por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre las materias reservadas a la competencia del Poder Legislativo.

La Constitución de la República Italiana, promulgada en Roma el 27 de Diciembre de 1947, para comenzar a regir el 1 de Enero de 1948.

Artículo 76.- El ejercicio de la función legislativa no puede ser delegado al gobierno sino mediante determinación de principios y criterios directivos, y sólo por tiempo limitado y por objetos definidos.

La ley fundamental de la República Federal Alemana, promulgada el 23 de Mayo de 1949, señala :

Artículo 80. 1.- El Gobierno Federal, un Ministro Federal y los gobiernos de los territorios pueden ser facultados por una ley para dictar disposiciones legales. La ley deberá determinar el contenido, el fin y la extensión de las facultades así otorgadas. Las disposiciones legales deberán indicar su fundamento jurídico. Si la ley prevé la posibilidad de una delegación de esas facultades, esta delegación deberá llevarse a efecto mediante un reglamento.

2.- Salvo que se disponga otra cosa por una ley federal, la aprobación del Consejo Federal es necesaria para los reglamentos de derecho del Gobierno Federal o de un ministro Federal....".

La Constitución de la República Francesa de 1958, adoptada en el referendun del 28 de Septiembre de 1958 y promulgada el 4 de Octubre de 1958 expresa en su texto :

Artículo 38.- El Gobierno puede, para la ejecución de su programa, pedir al Parlamento la autorización de adoptar por vía de ordenanza medidas que están, normalmente, dentro del dominio de la ley, durante un plazo limitado.

Las ordenanzas son adoptadas en Consejo de Ministros, previo dictámen del Consejo de Estado....

Artículo 34.- La ley se vota por el Parlamento.

La ley fija las normas que conciernen a : una larga enumeración y el artículo 37 señala que "las materias que no son del dominio de la ley, tienen un carácter reglamentario".

Es decir, señala materias en que la ley fija las reglas y otras en que se indican los principios fundamentales.

Proyecto de Constitución, aprobado por el Pleno del Congreso de Diputados.- Boletín Oficial de las Cortes. Madrid, 24 de Julio de 1978.-

Artículo 78.- Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2.- La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formulación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3.- La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno en forma expresa, para cada caso concreto y con fijación de plazo para su ejercicio....

En los puntos antes señalados se establecen diversas modalidades y precisiones sobre delegación de facultades que contemplan algunos ordenamientos constitucionales modernos.

En Chile la delegación de facultades se ha hecho a través de decretos con fuerza de ley.

La Constitución de 1833 establecía en su artículo 36 :
Son atribuciones exclusivas del Congreso...

"6.- Autorizar al Presidente de la República para que use de facultades extraordinarias, debiendo siempre señalarse expresamente las facultades que se le conceden, y fijar un tiempo determinado a la duración de esa ley".

Con ocasión de la Guerra con la Confederación Perú-Boliviana. El 21 de Enero de 1837, el Congreso autorizó al Ejecutivo para dictar D.F.L.

El Congreso declara en estado de sitio el territorio de la República por el tiempo que dure la actual Guerra con el Perú, y queda, en consecuencia, autorizado el Presidente de la República para usar de todo el poder político que su prudencia hallare necesario para regir el Estado, sin otra limitación que la de no poder condenar por sí, ni aplicar penas, debiendo emanar estos actos de los tribunales establecidos o que en adelante estableciere el mismo Presidente".

El 31 de Mayo de 1839 se dictó un decreto que decretó caducada la ley de 1837.

En 1874, cuando se reformó la Constitución de 1833, se modificó el artículo 36, No. 6 de la Constitución Política del Estado, suprimiéndose la facultad del Congreso para delegar facultades legislativas en el Presidente de la República.

En la reforma del 24 de Octubre se estableció :

Artículo 36.- Son atribuciones exclusivas del Congreso :

6a.- Dictar leyes excepcionales y de duración transitoria que no podrá exceder de un año, para restringir la libertad personal y la libertad de imprenta, y para suspender o restringir el ejercicio de la libertad de reunión, cuando lo reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior.

Si dichas leyes señalaran penas, su aplicación se hará siempre por los tribunales establecidos.

Fuera de los casos prescritos en este inciso, ninguna ley podrá dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que asegure el artículo 12".

Actas Oficiales de la Comisión, consta en la sesión No 32 del 1 de Agosto de 1925, pág. 502.

"Al terminar la revisión del artículo 44, dice S.E. que - desea proponer a la consideración de los señores miembros de la Comisión la idea de establecer un artículo que permita al Congreso facultar al Presidente de la República para dictar ciertas leyes, con sujeción a bases o normas generales que el mismo Congreso le fije.."

La opinión contraria de los Sres. Barros Borgoño, Edwards Matte... "estima también que sería muy grave dar tal facultad al Presidente y don Domingo Amunátegui, quien hizo un recuerdo de las Leyes Marianas y dijo, textualmente (pág. 503) "Fueron muy sabias y dieron muy buenos resultados, pero eso no impidió que el procedimiento fuera enérgicamente condenado".

Tenemos así un testimonio que los autores de la Constitución de 1925, los cuales no quisieron establecer la delegación de facultades legislativas.

Los D.F.L. Durante la Vigencia de la Constitución de 1925.

1.- Ley No. 4.113 de 25 de Enero de 1927. Modificó el D.L. No. 175 sobre Impuesto a la Renta y otras disposiciones legales y concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias para regularizar la situación del erario nacional.

2.- Ley No. 4.156 del 5 de Agosto de 1927, que autorizó al Presidente de la República para reorganizar la Administración Pública, fijando la planta y sueldos del personal.

3.- Ley No. 4.795, del 24 de Enero de 1930, que autorizó al Presidente de la República para dictar el Estatuto Administrativo.

4.- Ley No. 4.945 de 6 de Febrero de 1931.

"Artículo 1.- Se autoriza al Presidente de la República hasta el 21 de Mayo del presente año, para dictar todas las disposiciones legales de carácter administrativo o económico que exija la buena marcha del Estado".

Durante los tres meses y medio de vigencia se dió curso a 361 D.F.L.

D.F.L. No. 280 Diar O. de 30 de Mayo de 1931. Estatuto Orgánico de la Enseñanza Universitaria.

Código Sanitario. Constitución de la Propiedad Austral. Ley de Indios.

El 20 de Mayo, último día de su vigencia, se publicaron 105 D.F.L.

5.- Ley No. 7.200 21 de Julio de 1942. Facultades económicas al Ejecutivo (2da. Guerra Mundial)

83 D.F.L. Art. 32 de la Ley : C.O.T. (reemplazó la ley Orgán.de Trib. de 1875).

6.- Ley No. 7.747 de 24 de Diciembre de 1945 (2da. Guerra Mundial)

7.- Ley No. 11.1515 de 5 de Febrero de 1953. Facultades extraordinarias al Presidente señor Carlos Ibáñez del Campo.

439 D.F.L. se dictaron durante su vigencia.

4 de Agosto : El Diario Oficial tuvo más de 240 págs. tenía cinco cuerpos y más de 109 D.F.L., algunos de los cuales salieron incluso sin la firma del Presidente de la República.

8.- Ley No. 13.305 de 6 de Abril de 1959. Título VIII "Facultades Administrativas".

Se dictaron más de 352 D.F.L. el 6 de Abril, fecha de su vencimiento, se publicaron, en el Diario Oficial, cerca de 60 D.F.L.

Ley No. 15.020 Reforma Agraria. Se estableció en el Art. 53 : plazo de 90 días para dictar y enviar a la Contraloría, los Decretos sobre diversas materias : expropiación de predios rústicos; de la bonificación de semillas; de la bonificación y comercio de fertilizantes, de sinfectantes y pesticidas; propiedad familiar agrícola; procedimientos para estimular la educación rural; del salario mínimo agrícola; régimen previsional para parceleros, pequeños y medianos agricultores; sanidad y protección animal; de las Cooperativas; normas sobre arrendamiento de predios rústicos.

Antecedentes del Actual No. 15 del Artículo 44 de la Constitución. Agregado por la Reforma Constitucional contenida en la Ley No. 17.284 de 23 de Enero de 1970, con vigencia desde el 4 de Noviembre de 1970.

1.- Proyecto de Reforma Constitucional. Mensaje de 30 de Noviembre de 1964. El que lleva la firma del Presidente Frei y el Ministro Sr. Pedro Jesús Rodríguez. Establece en su artículo 19.- Agrégase, al Art. 44, el siguiente número final :

"Autorizar al Presidente de la República para que dicte norma sobre materia de ley no comprendidas en los números 4, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de este artículo o que no se refieren a la nacionalidad, ciudadanía, elecciones y plebiscitos y a la división política del país. La autorización sólo podrá otorgarse por un tiempo no superior a un año y señalará las materias sobre las cuales dichas normas podrán recaer".

Este proyecto fue aprobado en la cámara pero no fue aprobado en el senado.

2.- Proyecto de reforma constitucional del 17 de Enero de 1969, que lleva la firma del Presidente Frei y el Ministro, sr. Jaime Castillo V.

Propone agregar, al artículo 44, un número final con una similar redacción a la propuesta en el anterior mensaje del 30 de Noviembre de 1964.

3.- El No. 15 del Art. 72 de la Reforma Constitucional, contenida en la ley No. 17.284 de 23 de Enero de 1970.

La delegación de facultades es un factor distorcionador del equilibrio de poderes y un chantaje del Presidente de la República al Congreso.

LUIS FERNANDO LUENGO :

Señala la necesidad de hacer un temario y no tratar temas en forma dispersa.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Señala que hay acuerdo en la programación del trabajo, para este tema hemos decidido que hay 3 sesiones.

Respecto de la discusión de fondo, señala :

Que las nuevas instituciones deben permitir el programa de gobierno con mayorías estables, de lo contrario volveríamos a un régimen autoritario.

Creo que hay que poner en tela de juicio el equilibrio de poderes, esto es un freno al cambio social. El equilibrio de poderes debe darse entre el poder ejecutivo - legislativo y el poder judicial, hay que fortalecer el poder judicial.

¿Qué va a ocurrir en un régimen de equilibrio de poderes para modificar las leyes del gobierno de la junta? La modificación será imposible con equilibrio de poderes.

Debe generarse una fórmula no para evadirse, sino para afrontar loy resolverlo. La evasión del conflicto lleva a la crisis.

Dentro del régimen presidencial genera como resolver la realización del programa de gobierno, como lograr el consenso mayoritario del congreso con un pluripartidismo y con un vicepresidente de signo diferente del Presidente.

Al volver al equilibrio de poderes no hay ejecutivo vigorizado, como se resuelve el conflicto entre el Presidente y el Vicepresidente o el primero y el Congreso.

El plebiscito convocado por el Presidente dentro del régimen presidencial lleva casi a una aprobación del criterio presidencial. Se mantiene en forma tácita el veto presidencial y se deja entregado a la insistencia al congreso (debe tener el congreso dos tercios más uno para haber plebiscito). Si las cámaras rechazan la perspectiva del gobierno y no insisten con los dos tercios no pasa nada.

Si se disuelve el Congreso, que pasa si el nuevo Congreso mantiene la perspectiva anterior. La disolución del congreso y la renuncia del Presidente al unísono genera un problema gravísimo.

Nadie duda la necesidad de delegación de facultades pero estas deben estar en consonancia con el régimen político.

Discrepo de la idea de que el Presidente haya prevalecido siempre sobre el congreso, todos los presidentes tuvieron problemas con el congreso para aplicar sus programas. En la práctica el congreso se cobrava revancha, uno usaba la ley de presupuestos para presionar, otros utilizaban la posibilidad de rechazo de los programas bases del gobierno.

Por último, considera que debe darse la posibilidad de - que si se toma la decisión de mantener el régimen presidencial, si las atribuciones del 25 deben mantenerse, para los actos de Jefe de Gobierno debiera actuar con acuerdo del senado, o del parlamento unicameral. Dentro de esta perspectiva, señala la necesidad de fortalecer las facultades fiscalizadoras de la cámara y deben crearse las comisiones - investigadores, poniendo a todo funcionario del Estado en posibilidad de seguirsele juicio político.

SE ACUERDA QUE LA EXPOSICION MIXTA LA REALIZARA FRANCISCO CUMPLIDO.

PATRICIO CHAPARRO :

Piensa con Jorge Molina, que en el documento hay un reanalisis para volver a un régimen presidencial muy temperado cargado - al régimen parlamentario.

La sociedad chilena se caracteriza en los últimos tiempos por un alto grado de conflicto y poco consenso. Eso lleva a un deficit de gobierno, yo pienso que las comunidades humanas necesitan del gobierno, la alternativa a un régimen de gobierno es la tiranía. Como los pueblos necesitan de un gobierno, si este no existe, alguién se "hace" del gobierno. Como el conflicto existe y seguira existiendo, deben existir instituciones flexibles, solidas que resuelvan los conflictos. Desde un punto de vista democrático, si existe conflicto este debe ser resuelto por elecciones. Participe de las elecciones simultáneas.

Es necesario revisar en dicho proyecto si se quitan facultades al Presidente de la República. Debe existir también un parlamento fuerte y un poder.

NOTA : Queda suscrito para hacer uso de la palabra el señor Jorge Mario Quinzio.

Se levanta la sesión a las 11,25 hrs.

HNA/mcv.-