

MEMORANDUM DE FRANCISCO CUMPLIDO Y GUSTAVO LAOS

Veto al proyecto de Reforma Constitucional de las áreas de la economía.

1.- Para informar debidamente sobre los aspectos constitucionales del veto que examinamos es indispensable fijar el sentido de algunos de los términos usados por la Constitución pertinentes al veto:

a) Proyecto de Reforma Constitucional: es el conjunto sistemático de disposiciones tendientes a enmendar la Constitución en una o más de las materias que contiene. No existe norma que limite un proyecto de reforma constitucional a una sola materia, teniendo, en consecuencia, el Presidente de la República, los Diputados y los Senadores iniciativa amplia y posibilidad de estructurar formalmente el proyecto como lo estimen conveniente. (Art. 106, en relación con los artículos 45 y 48).

b) Idea de legislar: pronunciamiento que expresa la voluntad de la Cámara respectiva de admitir en general un proyecto (Reglamentos de las Cámaras). No hay disposición que permita dividir la votación de la idea de legislar de acuerdo con las materias que el proyecto contiene.

c) Ideas matrices o fundamentales del proyecto: ideas generadoras o básicas del proyecto, es decir, "aquellas que le imprimen carácter y permiten definir o concretizar el proyecto de que se trate". Un proyecto de ley puede contener una o varias ideas matrices o fundamentales (Art. 108, en relación con el artículo 48). Para determinar estas ideas habrá que recurrir al propio texto del proyecto, a las justificaciones o comentarios del Mensaje o Moción, a la discusión general del proyecto, o a todo antecedente legislativo de donde aquellas se deduzcan, que puedan producirse en el primer trámite de la misma. (Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de Enero de 1972, considerandos 25 y 26).

d) Rechazo total de un proyecto: voluntad de no admitir en general un proyecto (no legislar sobre todas las materias contenidas en el proyecto). Art. 108, en relación con artículos 47, 49 y 109.

e) Observar un proyecto de ley: enmendarlo agregando, sustituyendo o suprimiendo disposiciones o ideas (Definición doctrinaria y de precedentes).

f) Correcciones a un proyecto de reformas constitucionales: quitar defectos o errores para perfeccionar lo aprobado; en ningún caso establecer o introducir nuevos criterios o ideas (Diccionario de la Real Academia y opinión expresa de Senadores Bulnes y Ampuero en informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 14 de Marzo de 1966).

g) Modificaciones a un proyecto de reformas constitucionales: acción de transformar o cambiar el proyecto, mutando algunas de sus acci-dentes; las observaciones que tiendan a modificar el proyecto deberán limitar su alcance a aquellos aspectos que podrían considerarse como modalidades del proyecto y no a los tópicos de fondo o esenciales. (Opinión expresa del Senador Ampuero en el informe de la Comisión citada en la letra anterior); y

h) Reiteración de ideas: volver a presentar ideas fundamentales o secundarias contenidas en el Mensaje o en indicaciones válidamente formuladas por el propio Presidente de la República.

De acuerdo con los conceptos anteriores, el Presidente de la República no puede rechazar totalmente el proyecto, es decir, la idea de reformar la Constitución en todas las materias contenidas en él, al tiempo, por la vía de la corrección o modificación suprimir ideas matrices o fundamentales de un proyecto de reformas constitucionales.

2.- Examinando el veto presentado a tenor de los anteriores conceptos podemos concluir:

I.- El veto no tiene el carácter de rechazo total del proyecto, pues admite la idea de reformar la Constitución en varias materias, como por ejemplo, reserva al Estado de actividades económicas, definición de las áreas de la economía, participación de los trabajadores en la administración de las empresas productoras de bienes o servicios, prohibición de nacionalizar la pequeña propiedad rústica y pago al contado de la indemnización en caso de que se expropié, etc.

II.- Las ideas matrices o fundamentales del proyecto son:

- a) regulación por ley de las áreas de la actividad económica (Art. 1º, N°s. 2, 6, 7 y 8 del proyecto);
- b) participación de los trabajadores en la administración de las empresas productoras de bienes o servicios de las áreas social, mixta y privada (Art. 1º, N° 2 del proyecto);
- c) reserva al Estado de actividades económicas (Art. 1º N° 3 del proyecto);
- d) prohibición de nacionalizar la pequeña y mediana propiedad rústica, la pequeña y mediana empresa industrial extractiva o comercial, etc. y, en caso de expropiación, que la indemnización deberá pagarse al contado (Art. 1º, N° 4 del proyecto);
- e) expropiación de establecimientos o empresas, de acuerdo con los D.S. 1262, de 1953 y el D.L. 521, de 1932 (Art. 2º Décimo novena);
- f) requisiciones de establecimientos industriales o comerciales o de una explotación agrícola (Art. 2º, Vigésima);
- g) nacionalización, estatificación e incorporación a las áreas social o mixta de empresas productoras de bienes o servicios o derechos en ellas en virtud de una ley futura (Art. 2º, Vigésima, inciso final); y
- h) nulidad de actos o convenios ejecutados o celebrados por el Estado, para adquirir acciones o derechos con el fin de nacionalizar o estatificar empresas productoras de bienes o servicios (Art. 2º, Vigésima primera).

III.- De las ideas matrices o fundamentales citadas anteriormente el voto suprime, inconstitucionalmente, las signadas con las letras a), f), g) y h).

En efecto, la regulación por ley de las áreas está suprimida en virtud de los votos individualizados con la letra A, I, N° 2 a) y IV. (*).

El régimen de requisiciones se suprime en el voto B. II.-

Las nacionalizaciones por ley futura se suprimen en el voto B. II.

La nulidad de los actos se suprime en el voto B. III.

[*] Todas las referencias a números y letras están hechas con relación al texto original de las observaciones formuladas por el Presidente de la República (págs. 7 y siguientes del Boletín 26.015 del Senado).

IV.- Podría estimarse que el veto individualizado en B.I-c), al sustituir el Tribunal Ordinario (Corte Suprema), por un Tribunal especial, va más allá de una modificación de un accidente, y podría ser inconstitucional.

V.- En cuanto a la reiteración de ideas contenidas en indicaciones válidamente formuladas por el Presidente de la República, son vetos inconstitucionales los signados en la letra C. III - a), b), c), d), e), f), g) y k), por no haberse presentado la idea de nacionalizar empresas específicas por medio de indicación válidamente formulada, en lo que respecta a la letra a) y en el resto por estar limitada su vigencia a las nacionalizaciones a que se refiere esa letra a).

VI.- Podría estimarse que el veto individualizado en A, I, c) en lo que se refiere al recambio de la expresión "utilidades" por "excedentes" va más allá de una modificación de un accidente y podría ser inconstitucional. En efecto, según la propia definición que se da en el veto, los "excedentes" se refieren al conjunto de la rama de producción respectiva con lo que se altera la idea esencial del proyecto del Congreso que se refiere a la participación en las "utilidades" de cada empresa.

VII.- Al parecer el veto individualizado en la letra A, I, f) podría calificarse de editivo no preparado por indicación válidamente formulada por el Presidente, por lo que sería inconstitucional. No obstante, podría dársele el carácter de una modificación que agregue una modalidad al régimen jurídico de las empresas estratégico-militares pertenecientes al área social.

Santiago, 17 de Abril de 1972.