

Santiago, 5 de Enero de 1981.-

HORA : 9,50.-

PRESIDE : MANUEL SANHUEZA C.

ASISTENTES : Jorge Mario Quinzio, Ignacio Balbontin, Pedro J. Rodri-
Lilian Jara, Alejandro Silva, Eduardo Jara, Francisco
Cumplido, Hugo Pereira, Manuel Sanhueza, Eugenio Tironi,
Enrique Silva C., y Jorge Correa.

El Señor Presidente da cuenta que a las 11 Horas visitará el G.E.C. el profesor uruguayo Américo Pablo Recardone, a fin de conversar sobre los recientes hechos políticos ocurridos en ese país. A continuación, se otorga la palabra a don Eduardo Jara M., quien expondrá el tema : Gobierno, Administración y Regionalización en la nueva Constitución.

EDUARDO JARA :A. ADMINISTRACION

1.- Explica que en materia de Administración la principal novedad de la Constitución con respecto a la del 25, es un párrafo relativo a "Bases generales de la Administración del Estado", a la que asigna un carácter positivo de técnica jurídica, aún cuando entiende que una norma de esta naturaleza es meramente decorativa. Esta disposición, que es el Art. 38, establece que una L.O.C. determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse y asegurará tanto la igualdad de oportunidades, de ingreso a ella, como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Piensa que este esquema de una declaración de carácter general para luego remitirse a una ley orgánica es bastante aceptable desde el punto de vista de la técnica jurídica; pero que, sin embargo, representa todo el grave peligro que se ha visto como propio de todas las L.O.C.

Por otra parte, hace ver que el inciso 2do. de la misma disposición establece que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contencioso ad-

ministrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera afectar al funcionario que hubiere causado el daño. El procedimiento ocupado por la norma es inverso al contemplado en el art. 87 de la Constitución del 25. Esta establecía el Tribunal Contencioso-Administrativo, pero no hablaba nada de recursos. Aquí, se prefiere establecer un recurso contencioso-administrativo ante un tribunal que no se precisa y que se entendería formando parte del poder judicial.

En suma, explica que este sistema de constitucionalizar determinadas normas básicas de derecho administrativo, por muy generales que sean, representa un progreso y la concreción de una aspiración de los profesores de Derecho Administrativo.

2.- Una crítica que podría hacerse a otras disposiciones en relación con esta misma materia de Administración es la que se refiere al art. 55 del texto actual. Este, al referirse a las incompatibilidades de los cargos de diputados y senadores hace una enumeración bastante poco clara respecto a lo que debe entenderse como servicios públicos. Se habla del fisco, de las municipalidades, de entidades fiscales autónomas, semi fiscales o empresas del Estado o aquellas en que el fisco tenga intervención por aporte de capital. La Constitución del 25 en cambio, con la reforma del 71, distinguía entre Administración Central y descentralizada, lo que desde el punto de vista técnico es bastante apropiado. Sin embargo, acá se introduce una confusión al hablar de "entidades fiscales autónomas", concepto que no tienen una fisonomía clara en la doctrina, "instituciones semifiscales" que es un concepto bastante superado ya dentro de nuestra legislación y "empresas del Estado" lo que sí tiene una connotación más precisa. En suma, considera bien poco feliz la enumeración hecha por el Constituyente.

3.- Por otra parte, le parece interesante hacer notar en lo referente a la ley orgánica de la administración pública la disposición en relación con la abolición del derecho de huelga, que si bien estaba establecido en el Código del Trabajo, y en el Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos, acá se eleva a rango constitucional (Art. 19 - N. 16).

4.- Por último, en lo que respecta a la estructura básica de la Administración del Estado, se mantiene la forma piramidal que contemplaba la Constitución del 25, reproduciéndose prácticamente las normas de la Constitución del 25 que establecían las . . .

funciones del Presidente de la República frente a ella.

B. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

1.- En primer lugar, hace ver que se mantiene el rango constitucional de la Contraloría y se establece también la jerarquía constitucional de diversos preceptos que estaban contenidos en la ley orgánica de la Contraloría. Recuerda que el Art. 21 de la Constitución del 25 al tratar la Contraloría se refería fundamentalmente a sus funciones de juzgamiento de las cuentas y de contabilidad en general, en tanto las funciones de toma de razón estaban establecidas en la ley orgánica de la Contraloría. En otras palabras en la reforma del 43, cuando se dió rango constitucional a la Contraloría, se puso énfasis en la fiscalización de tipo contable y de auditoría y todo lo que significó el control jurídico de la administración quedó en la ley orgánica. Aquí, en la Constitución otorgada, el control jurídico de la Administración se establece en el plano constitucional, en términos tales que la toma de razón y el decreto de insistencia están referidos en la Constitución.

2.- Se repite también la norma de los pagos que efectúa la Tesorería deben hacerse por un Decreto Supremo. Una disposición curiosa que demuestra el nivel de detalle al que llega la Constitución es la que establece que el orden de los pagos debe ser cronológico.

C. REGIONALIZACION

1.- La principal novedad que contempla la Constitución de 1980 es que refunde los conceptos de gobierno y Administración interior, los que en la Constitución del 25 estaban reguladas en capítulos aparte.

El gobierno interior contempla la línea jerárquica de **Intendentes, Gobernadores, subdelegados e inspectores** y el régimen administrativo de la intendencia a municipalidades. Así, se mete "en un solo paquete" el Gobierno y la Administración Interior y la división territorial comprende la región, la provincia y la comuna. El ejercicio de el Gobierno y la Administración en consecuencia, están confundidas en las mismas autoridades : Así, se dice que el Gobierno y la Administración de cada región reside en un Intendente. (Explica que le llamó la atención este concepto de que el Gobierno "reside" en un Intendente pero también la Constitución del 25 al referirse a las regiones de tipo político usaba igual concepto). El

Intendente regional tiene las más amplias facultades para el cumplimiento de sus funciones, para la fiscalización de los servicios públicos y para la implementación de los planes de desarrollo. Para el ejercicio de sus funciones el Intendente está asesorado por un "Consejo Regional de Desarrollo", el que tendría por objeto hacer efectiva la participación de la Comunidad en el proceso económico, social y cultural de la región. La composición de este órgano asesor se entrega en definitiva a la ley, pero se establece que en ella debe tener mayoría el sector privado.

3.- El Municipio

La mayor novedad de la Constitución del 80 (que por lo demás ya sus bases se habían establecido en la modificación del régimen de municipalidades de los decretos leyes del año 74) está en la distinta naturaleza que se da al Municipio. Desde luego se elimina la elección de un conjunto de regidores por sufragio universal y pasa a estar la Municipalidad a cargo de un Alcalde que es designado por el Presidente de la República o por el Consejo Regional, según se verá más adelante. El Alcalde es designado por el Consejo Regional de Desarrollo a propuesta en terna del Consejo Comunal. Este Consejo Comunal es un equivalente al Consejo de Desarrollo Regional; su composición queda entregada a la ley con el mandato de que debe quedar integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional; sin embargo, de estas organizaciones comunitarias se han excluido expresamente los representantes gremiales, sindicales o de la Administración Pública. Sin embargo, el Intendente Regional tiene derecho a veto respecto de la terna que se propone; así, la autoridad en quien radica la potestad del nombramiento no es el Intendente sino el Consejo Regional que preside el Intendente; sin embargo individualmente al Intendente se le da la posibilidad de vetar la terna. Explica lo curioso que resulta esta facultad porque el Intendente tendría en el fondo que en forma previa al acuerdo del Consejo Regional ejercer este derecho a veto por una sola vez.

Por consiguiente, se elimina del Municipio su carácter representativo que le daba el hecho de la elección popular de sus regidores para transformarlo en representativo de las organizaciones funcionales de la comuna.

Piensa que la crítica que, con mayor propiedad, puede hacer-

sele a todo el sistema es la absoluta falta de representatividad que tienen estos organismos, tanto el caso del Consejo de Desarrollo **Comunal**, como el del Consejo de Desarrollo Regional en que por la manera como se redactaron las disposiciones esta mayoría del sector privado y la exclusión de representantes gremiales y sindicales en la práctica va a llevar a la consecuencia necesaria de que grandes sectores de la comunidad no van a estar representados en estos Consejos.

En definitiva, por consiguiente, toda la administración pasa a estar absolutamente integrada a la administración central y corresponde realmente al sentir de esta administración central. Hay algunas disposiciones de carácter programático en el sentido de ir propendiendo a una mayor desconcentración en lo administrativo y en lo presupuestario que sólo la práctica dirá si se llevan a buen término o no.

ALEJANDRO SILVA B. :

Agradece la interesante síntesis de lo Administrativo. Cree necesario referirse a algo que en algunos aspectos sale un poco de los temas tratados pero que también está íntimamente vinculado a la Administración, cual es el aumento de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, la que es tan amplia que sólo limita en las materias que expresamente debe corresponder a la legislación. Así, se ha invertido un principio básico y ahora el poder administrativo puede hacerlo todo, salvo las materias que expresamente la Constitución haya delegado en algún otro órgano.

En seguida hace notar que no se consagra suficientemente el principio del derecho a la función pública. Por lo demás, se ha dictado un **decreto-ley** recientemente que pone término a todo lo que se había avanzado en materia de derecho a la función pública. De acuerdo a ese sistema habría 3 tipos de funcionarios nada más : unos que son de la confianza exclusiva del Presidente de la República, otros que son de la confianza exclusiva del ministro que corresponde y los terceros que son de la confianza exclusiva del que hace el nombramiento, de manera que ha terminado todo el derecho a la función, lo que significa el servilismo más absoluto de la administración. Así, lo que se pretende es que haya un número reducido de funcionarios muy bien pagados e incondicionales.

Reflexionó en el sentido de la importancia de este cambio, haciendo ver que la democracia puede moverse con más soltura desde el punto de vista político si hay detrás una administración que realmente responda a los objetivos propios de su tecnicismo, pero si se concentra lo político y lo administrativo al arbitrio de una sola persona (Presidente de la República) todo queda entregado al vaivén político.

Otro aspecto que aunque se había visto en reunión pasada es **atinente**, es el de lo contencioso-administrativo, en lo que le parece se ha hecho una regresión enorme : aún cuando se especifica que los Tribunales Administrativos quedarán bajo la Superintendencia de la Corte Suprema, el artículo 38 inciso 2do. da a entender que el recurso sólo podrá establecerse ante un Tribunal Especial de lo contencioso, de manera que la competencia genérica del Poder Judicial sobre lo Contencioso-Administrativo viene a tener un tropiezo enorme.

En lo que dice relación con la Contraloría hace ver que al Organismo no sólo se le ha reconocido su facultad de tomar razón para los efectos de la potestad reglamentaria sino que además ha pasado a tener el control preventivo de la constitucionalidad o legalidad de los D.F.L., lo que considera muy importante.

IGNACIO BALBONTIN :

Piensa que estas normas son una nueva demostración del pacto social implícito de los grupos sociales adherentes a este Gobierno: Por una parte la garantía de que el sector privado tiene mayoría en los consejos de carácter comunal y por otra parte la verticalidad del mando y la garantía de las F.F.A.A. a través de un veto; con lo que queda de manifiesto el pacto del sector privado con las F.F.A.A. Lo que es claro es que por sector privado debe entenderse sector capitalista privado, lo que naturalmente provoca a nivel local un problema de incapacidad de absorción de demandas .

Lo que si le parece positivo es el diseño de la administración : iguales territorios para gobierno y administración interior.

HUGO PEREIRA :

Con respecto a lo dicho por Alejandro Silva hace ver que la Contraloría siempre entendió que debía controlar D.F.L.

ALEJANDRO SILVA :

La diferencia está en que ahora hay control respecto a lo dispositivo del D.F.L..

HUGO PEREIRA :

Piensa que si se quiere establecer una justicia administrativa hay fórmulas obviamente mejores que la ocupada en la Constitución, tales como la ocupada por el Art. 87 de la Constitución del 25 o como lo hacía el proyecto del Consejo de Estado donde la competencia de lo contencioso-administrativo era entregada al Poder Judicial.

Tampoco se ve que haya seriedad en cuanto no se armonizan los procedimientos administrativos con la jurisdicción contencioso-administrativo cuya necesidad es obvia. Una adecuada legislación de lo contencioso-administrativo exige paralelamente a ello la regulación de los recursos administrativos.

Por todo ello, no ve un interés serio en montar una verdadera justicia contencioso-administrativo.

Ratifica lo dicho por don Alejandro Silva en el sentido que la Constitución del 25 (con la Reforma del 71) establecía la facultad del Contralor de tomar razón de los D.F.L. pero sólo para revisar que no excedieran de su ley delegatoria. En cambio en la Constitución actual se amplía esa facultad y la Contraloría entrará a juzgar si el D.F.L. contraviene el fondo de la Constitución.

IGNACIO BALBONTIN :

Agrega que en sociedades de masas la estructuración del régimen administrativo solamente hasta el rango de comuna, sin que se reconozcan entidades menores, produce un fenómeno negativo, cual es que impide un buen flujo de las demandas de carácter colectivo, y tiende a concentrar la participación en grupos que tengan mayor capacidad de presión, impidiendo la participación de grupos más débiles.

MANUEL SANHUEZA :

Interrumpe el análisis para dar la bienvenida a don Enrique Silva Cimma, quien se incorpora al trabajo del G.E.C., manifestando la importancia que tiene su aporte intelectual y personal.

ENRIQUE SILVA C. :

Agradece las palabras del Señor Presidente, y explica que no se incorporó antes porque le ha sido difícil la adaptación ya que ha estado largo tiempo viviendo fuera del país.

Explica el trabajo de los chilenos en Venezuela y como en él ha tenido gran importancia y coincidencia el trabajo del Grupo.

Piensa, sin embargo, que los chilenos que están fuera viven en un plano de tal optimismo que cuando se enfrentan con la realidad nacional se dan cuenta que se vive un mundo totalmente diferente, resultando difícil su proceso de adaptación.

Por otra parte, hace ver la necesidad de considerar la Constitución como un hecho cierto. Entiende que este texto aparece avalado para muchos por un pronunciamiento plebiscitario, todo lo que se quiera de dudoso, pero real, lo que, especialmente afuera ha mejorado la imagen del gobierno.

MANUEL SANHUEZA :

Presenta al Profesor Uruguayo y ex-Subsecretario de Relaciones Exteriores don Américo Pablo Recordone quien comenta los últimos acontecimientos políticos en Uruguay, dedicándose el resto de la Sesión al análisis de las circunstancias y efectos del plebiscito realizado en ese país.

Se levanta la Sesión a las 11,30 Horas, agradeciéndole el Señor Presidente la presencia del invitado y manifestando su deseo de un pronto retorno a la democracia en Uruguay.