

INFORME DE LA COMISION MIXTA DE DIPUTADOS Y SENADORES DESIGNADA PARA CONSIDERAR LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA APLICACION DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE NOVIEMBRE EN CURSO, AL PROCESO DE FORMACION DE LA LEY. -

INDICE

Determinación del problema	pág. 1
Opiniones de la Cátedra	5
Precedente Parlamentario	9
Opiniones y acuerdos de vuestra Comisión Mixta respecto de los problemas planteados	10
A. - Proyectos de ley iniciados en mociones, presentadas antes del 4 de noviembre en curso, relativas a materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República	11
B. - Indicaciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto	37
C. - Observaciones aditivas de ideas ajenas a las matrices o fundamentales del proyecto	40
Anexo I. - Versión circunstanciada de las opiniones vertidas en el seno de la Comisión Mixta por los Profesores de Derecho Constitucional señores Francisco Cumplido, Jorge Guzmán, Jorge Ovalle y Alejandro Silva	I
Anexo II. - Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, de 6 de diciembre de 1943, recaído en la consulta del Presidente de la República sobre efecto de disposiciones de reformas constitucionales sobre proyectos de ley en tramitación	XXVIII

o o o o o

INFORME DE LA COMISION MIXTA DE DIPUTADOS Y SENADORES designada para considerar los problemas derivados de la aplicación de la Reforma Constitucional vigente a partir del 4 de noviembre en curso, al proceso de formación de la ley.

HONORABLES CAMARA DE DIPUTADOS Y SENADO:

Por acuerdo adoptado, en ambas Corporaciones, el 11 de noviembre en curso, tuvistéis a bien designar esta Comisión Mixta Paritaria de Diputados y Senadores, para que se abocara al estudio de la incidencia que tendrán las nuevas disposiciones constitucionales relativas a la formación de la ley, tanto en los proyectos de ley, como en las observaciones de S. E. el Presidente de la República que se encuentran pendientes de la consideración del Congreso Nacional.

Vuestra Comisión Mixta se constituyó el día 12 de noviembre en curso y tuvo a bien elegir como Presidente, por unanimidad, al H. Senador señor Renán Fuentealba. A continuación, os damos cuenta circunstanciada de los procedimientos y acuerdos de vuestra Comisión conducentes a absolver la consulta formulada.

- - -

Determinación del problema.

La primera preocupación de vuestra Comisión Mixta fue precisar el contenido y alcance del problema sometido a su consideración.

Inciden en la materia consultada tres disposiciones de la Constitución Política del Estado, según el texto vigente a partir del 4 de noviembre en curso.

La primera de ellas es el inciso segundo del artículo 45, que amplió el número de materias en las cuales la iniciativa legislativa corresponde en forma exclusiva a S. E. el Presidente de la República.

En efecto, a partir del 4 de noviembre, los señores Diputados y Senadores han dejado de tener facultad para presentar mociones relativas a "suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales"; fijar o modificar cualquier beneficio pecuniario de los servicios de la administración central o descentralizada; "fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos"; "establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social"; "conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios", y "condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia".

La segunda disposición constitucional en juego es el artículo 48, conforme a cuyo nuevo texto "en ningún caso se admitirán las (adiciones o correcciones) que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto". De acuerdo con ello, a partir del 4 de noviembre está prohibido a los Parlamentarios presentar y a las Cámaras -- o a sus Comisiones, en su caso -- aprobar indicaciones, cualquiera que sea su origen, ajenas a la o las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

La tercera y última disposición que debe tenerse presente es el artículo 53, conforme a cuyo tenor actual "en ningún caso

se admitirán las observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto". En consecuencia, a partir del 4 de noviembre quedó prohibido al Presidente de la República presentar y a las Cámaras admitir o aprobar dicho tipo de observaciones.

La unanimidad de vuestra Comisión consideró que las tres disposiciones citadas constituyen el núcleo de la problemática en estudio. Las tres plantean la misma pregunta básica y general: ¿Se aplican sus normas a los proyectos de ley, indicaciones u observaciones que se encontraban en tramitación antes del 4 de noviembre ? , o, en términos más concretos, ¿Pueden seguir válidamente tramitándose los proyectos de ley, indicaciones u observaciones que, formulados válidamente antes del 4 de noviembre, coliden, sin embargo, con las nuevas disposiciones constitucionales ?

A partir de esta pregunta básica, vuestra Comisión se planteó un conjunto de interrogantes secundarias, relativas a la forma y oportunidad de aplicar el criterio con que se respondiera la pregunta inicial, a las materias de ley en tramitación. Estas interrogantes, planteadas en la forma de un cuestionario preparado por la Secretaría, son las que constan y se desarrollan en el texto de este informe.

El H. Diputado señor César Fuentes, apoyado por el Diputado señor Osvaldo Giannini, estimó que debía considerarse también como una cuestión previa y básica la de determinar qué autoridad es la competente para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los proyectos, indicaciones u observaciones

Esto si

Esto no es un
planteado

que, válidamente presentadas antes del 4 de noviembre, podrían ahora ser contrarias al texto constitucional vigente. A juicio de ambos señores Diputados, la creación del Tribunal Constitucional suscita dudas acerca de si las Cámaras mantendrán facultades para decidir cuestiones de interpretación y aplicación de la Carta Fundamental. Los restantes ocho miembros de vuestra Comisión Mixta rechazaron la proposición del señor Fuentes para incorporar este problema dentro de aquéllos que debía estudiar. A juicio de esta mayoría, la creación del Tribunal Constitucional no implica en modo alguno privar a las Cámaras de las facultades que naturalmente les corresponden para interpretar y aplicar la Constitución en la órbita de las atribuciones y funciones que ésta directamente les atribuye, lo que, por otra parte, constituye un principio general y universal del Derecho Constitucional. A mayor abundamiento, el pronunciamiento que sobre las materias consultadas o sobre cualesquiera otras relativas a la tramitación de la ley, adopten las Cámaras, no obsta al pronunciamiento que sobre el particular pueda adoptar el Tribunal Constitucional, en cuanto requerido en la forma y condiciones que la Carta Fundamental especifica.

Por último, para delimitar el ámbito de su competencia vuestra Comisión Mixta coincidió en los siguientes puntos:

1º. - El informe requerido por las Cámaras se refiere única y exclusivamente a los criterios que a ellas correspondrá adoptar en la tramitación interna o inter-Cámaras de los negocios legislativos, y no empee a las demás autoridades que puedan tener

ingerencia en el proceso de formación de la ley, en fases o etapas que se cumplen fuera del Congreso, y

2°.- Los problemas consultados se refieren sólo a los proyectos de ley, indicaciones u observaciones presentados antes del 4 de noviembre en curso. Las situaciones de este orden posteriores a esa fecha o, en otras palabras, los problemas derivados de la futura presentación de proyectos de ley, indicaciones u observaciones que puedan estar en conflicto con los artículos 45, 48 y 53 de la Carta Fundamental, deberán ser resueltos, en cada caso, por el órgano y en la forma que el Reglamento vigente señale.

Opiniones de la Cátedra.

Vuestra Comisión acordó consultar las opiniones de los Profesores de Derecho Constitucional señores Francisco Cumplido, Jorge Guzmán, Jorge Ovalle y Alejandro Silva, acerca de las materias en informe. En el Anexo I figura una versión circunstanciada de las opiniones vertidas por cada uno de los señores Profesores. La mayoría de dichas opiniones, aunque con fundamentos distintos, se auna en torno a las siguientes conclusiones:

1°.- Está fuera de discusión el hecho de que las nuevas disposiciones constitucionales rigen "in actum";

2°.- La formación de la ley es un proceso complejo, en cuanto al órgano y al procedimiento, que no concluye sino una vez afinado el acto promulgatorio de la ley;

3°.- En consecuencia, las nuevas normas constitucionales entran a regir de inmediato el acto legislativo en curso, quedando supeditada su validez a la observancia de esas nuevas normas constitucionales, tanto en los requisitos de forma como de fondo;

4°.- Las Cámaras deberán aplicar las nuevas normas constitucionales en cada caso concreto, lo que de hecho supone, cualquiera que sea el criterio acerca de la validez actual de los actos legislativos realizados antes del 4 de noviembre, que los negocios legislativos respectivos continúan su tramitación, y

5°.- En virtud del artículo 4° de la Constitución Política del Estado, ninguno de los órganos llamados a intervenir en la formación de la ley podría aplicar las nuevas disposiciones en otra forma u oportunidad que aquellas que la Constitución señale. Así, por ejemplo, despachada una norma por ambas Cámaras, no podrían revisar su acuerdo por el hecho de ser esa norma contraria a las nuevas normas constitucionales, ya que se ha agotado su competencia al respecto. De la misma manera, no podría el Presidente de la República dejar de promulgar, por su sola voluntad, un proyecto de ley despachado por el Congreso que esté en conflicto con las nuevas normas de la Carta Fundamental.

En relación con estos criterios generales debemos señalar la discrepancia parcial del Profesor señor Silva, a juicio de quien los proyectos iniciados en moción que han cumplido ya su primer trámite constitucional, deben y pueden seguir tramitándose válidamente. Funda su opinión en el hecho de que estima que el

derecho de iniciativa es sólo el resorte jurídico que pone en movimiento el proceso formativo de la ley y que cumple plenamente su misión jurídica, desapareciendo para los efectos constitucionales, desde que la Cámara de Origen se pronuncia sobre el proyecto.

Discrepó en forma esencial de estas conclusiones el Profesor señor Cumplido.

A su juicio, cada uno de los actos parciales de que consta el proceso formativo de la ley produce plenos efectos jurídicos y mantiene su validez aunque con posterioridad varíen las normas constitucionales bajo las cuales se formó. Si uno de los órganos que interviene en ese proceso desconociere la validez de uno de esos actos al tenor de las disposiciones constitucionales posteriores a su formación, estaría arrogándose facultades que no le competen e infringiendo el artículo 4° de la Constitución. En consecuencia, y por vía de ejemplo, la admisibilidad de una observación aditiva que contiene ideas extrañas a las fundamentales del proyecto debe examinarse de acuerdo con la norma constitucional que estaba vigente en el momento en que el Presidente de la República ejerció su derecho. Similar conclusión sostiene respecto de las iniciativas parlamentarias recaídas en materias reservadas al Presidente de la República, que estén en actual tramitación en las Cámaras. Lo dicho no obsta al reconocimiento de que las nuevas normas constitucionales rigen "in actum", con la limitación de que la aplicación inmediata sólo procedería respecto de las materias legislativas en proceso de formación, a propósito de las cuales

no se haya ya cumplido alguno de los trámites que la Constitución establece.

Sostuvo también el Profesor señor Cumplido que en la especie no se está frente a un problema de interpretación constitucional sino de vigencia o efectos en el tiempo de la nueva norma fundamental, en el que entrarían en juego sólo el artículo 110 y la disposición transitoria que estableció que la Reforma Constitucional regiría recién a partir del 4 de noviembre de 1970. Este aspecto de sus opiniones, compartido también por el H. Senador señor García y por el Diputado señor César Fuentes, no pareció claro ni admisible al resto de vuestra Comisión Mixta, por las razones que exponemos a continuación.

Las normas que resuelven los conflictos de leyes en el tiempo no son meras reglas técnicas surgidas de la nada jurídica, sino el resultado de un delicado proceso de interpretación de la voluntad actual del Legislador o de la ley. Si bien en derecho privado esas reglas han llegado a tener una generalidad y fijeza suficientes para consagrarlas legislativamente -- caso de la Ley de 7 de octubre de 1861, sobre efecto retroactivo de las leyes --, no acontece otro tanto en derecho público. En este ámbito, la labor de determinar si la nueva norma afectará o no situaciones producidas bajo la vigencia de la anterior, supone necesariamente un esfuerzo para desentrañar la voluntad constituyente. En el hecho y a mayor abundamiento, las propias normas constitucionales sobre vigencia requieren ser interpretadas, y esa interpretación debe fundarse en criterios propios y pertinentes al derecho público, y no en el

mero trasplante mecánico de las reglas aplicables en derecho privado. De esta manera, por ejemplo, será siempre fundamental y necesario, para resolver un problema de interpretación constitucional, aplicar criterios teleológicos, en cuanto encaminados a desentrañar la finalidad perseguida por el Constituyente y a hacer realidad la misma.

- - -
Precedente parlamentario.

Vuestra Comisión tuvo a la vista el precedente parlamentario producido con ocasión de la Reforma introducida el año 1943 al artículo 45 de la Constitución en materia de iniciativa parlamentaria. En esa oportunidad se introdujeron reformas que restringían dicha iniciativa, y a propósito de ellas el Presidente de la República consultó al H. Senado acerca de si estimaba o no como inexistente una parte de un proyecto de ley, ya despachado por el Congreso, que decía relación con materias que, en virtud de la Reforma, eran de la iniciativa exclusiva suya.

Estimó la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado (V. Anexo II) "que la Reforma Constitucional que, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución política del Estado se entiende incorporada a su texto inmediatamente después ser promulgada, alcanza a todas aquellas iniciativas de ley de origen parlamentaria, cuyo proceso de formación no ha terminado a la fecha de la promulgación de la ley constitucional". Al sustentar esta opinión tuvo presente "el hecho de que las leyes de derecho

público rigen "in actum", sin que pueda hacerse valer respecto de ella la teoría de los derechos adquiridos o de las meras expectativas". Absolviendo concretamente la consulta, la Comisión concluyó que "los proyectos de ley de origen parlamentario sobre asuntos que en virtud de la Reforma Constitucional están entregados a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, no pueden seguir tramitándose y si han sido ya despachados por el Congreso Nacional, no pueden ser promulgados en la parte en que contrarían los preceptos de la Reforma Constitucional."

Opiniones y acuerdos de vuestra Comisión Mixta
respecto de los problemas planteados.

Para facilitar la resolución sobre los problemas planteados, vuestra Comisión Mixta acordó dividirlos en tres grupos: 1°.- Los relativos a la validez de las iniciativas parlamentarias formuladas antes del 4 de noviembre en curso, recaídas en materias que, a partir de esta fecha, son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; 2°.- Los relativos a las indicaciones o modificaciones extrañas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, realizadas antes de la fecha recién citada, y 3°.- Los relativos a las observaciones aditivas de ideas ajenas a las matrices o fundamentales del proyecto, formuladas antes de esta fecha. Seguiremos este orden al daros cuenta de nuestras resoluciones y acuerdos.

A.- Proyectos de ley iniciados en mociones, presentadas
antes del 4 de noviembre en curso, relativas a materias reservadas a la
iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

1°.- La pregunta básica al respecto es la de si estos proyectos de ley conservan su valor y pueden seguir tramitándose con posterioridad a la fecha en que entró en vigencia la nueva norma constitucional que restringe la iniciativa parlamentaria en ciertas materias. No escapa al elevado criterio de los señores Diputados y Senadores que la respuesta a esta interrogante tiene valor general y se proyecta sobre todas las demás cuestiones planteadas. Ello explica que la mayor parte del debate suscitado en el seno de vuestra Comisión Mixta se centrara en este punto.

La mayoría de vuestra Comisión Mixta, formada por los HH. Senadores señores Fuentealba, García, Irureta, Juliet y Luengo y los Diputados señores Arnello, Millas y Naudón, estimó que la nueva norma constitucional que restringe la iniciativa de los Parlamentarios en materia legislativa afecta a los proyectos de ley relativos a materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, presentados como mociones con anterioridad al 4 de noviembre en curso, y que dichos proyectos no pueden seguir tramitándose. Votaron en contra de este criterio los Diputados señores Fuentes y Giannini.

El pronunciamiento mayoritario de la Comisión se basó, fundamentalmente, en el principio de la vigencia "in actum" de las leyes de derecho público, en especial de las de derecho constitucional, y en la no existencia, en este ámbito, de derechos adquiridos.

El principio de la vigencia "in actum" de ciertas leyes constituye casi una negación de la posibilidad de conflictos entre leyes que pretendan regir al mismo tiempo un mismo hecho. Se habla de efecto inmediato precisamente porque la ley nueva no admite, bajo ningún respecto, que mantenga su vigencia la ley antigua (Roubier, Paul, "Le Droit Transitoire", pág. 11). La ley chilena sobre efecto retroactivo de las leyes aplica el principio en el artículo 24, especificando que "Las leyes concernientes a la substanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir". Haciendo una excepción expresa, y aceptable sólo por ese hecho, agrega que "los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".

La circunstancia de que el principio de la vigencia "in actum" no admite sino excepciones expresas ha sido reiteradamente confirmada por nuestro Legislador, como lo prueban las leyes que crean nuevos Juzgados o modifican la competencia de los existentes. En todos estos casos se ha hecho habitual el establecimiento de reglas especiales y expresas destinadas a impedir que las causas ya radicadas en un Tribunal preexistente deban pasar al conocimiento de los jueces a los cuales se otorga competencia por la nueva ley. Esto permite afirmar que el principio, salvo excepción expresa, tiene siempre valor absoluto e involucra que todo acto de derecho público aún no jurídicamente perfeccionado

pasa a ser regido por la nueva ley.

Ahora bien, desde este punto de vista es necesario tener presente que una Constitución es, en esencia, una ley de leyes, es decir, un cuerpo normativo supremo que establece los órganos, competencias y procedimientos conducentes al establecimiento de la norma jurídica de categoría inferior, la que sólo tendrá validez y podrá regir, en principio, cuando en su generación se haya sometido estrictamente a las normas constitucionales.

También es obvio que en esta materia tiene un predominio absoluto, no susceptible de limitación o contradicción, la voluntad del Constituyente, en cuanto expresión directa del fundamento mismo del poder del Estado, es decir, del soberano. La voluntad del pueblo, expresada a través del órgano Constituyente constituido, puede modificar libremente en todo momento, tanto para el presente como para el pasado y el futuro, las reglas sobre establecimiento y validez del Derecho. Así, podrá, válidamente, suprimir un órgano del poder del Estado, modificar su competencia, variar los procedimientos a que se sujeta la expresión de su voluntad, etc. Y esas nuevas normas, por su substancia y naturaleza, regirán de inmediato, sin perjuicio de las excepciones que expresamente pudieren establecerse.

De lo anterior resulta que la institución típica del derecho privado denominada "derechos adquiridos", no sólo es ajena sino contradictoria en el ámbito del derecho público cuando éste se expresa a su más alto nivel. Así, por ejemplo, nadie

podría sostener con visos de razón que una autoridad podría mantener sus atribuciones, facultades o derechos más allá del tiempo que el propio Constituyente determine en algún momento, en cuanto pudiera seguir ejerciéndolos respecto de actos suyos aún no finalizados al instante de la vigencia de la nueva norma constitucional.

En la especie, es evidente que el Constituyente ha querido poner término definitivo a la iniciativa parlamentaria en las materias que especifica el nuevo texto del inciso segundo del artículo 45 de la Carta Fundamental. Ello significa transformar ahora, y no después, en inconstitucionales las mociones parlamentarias respectivas. Concluir lo contrario significaría una doble contradicción: primero, postergar la real vigencia de la nueva norma constitucional por plazo indefinido, mucho más allá del 4 de noviembre de 1970, que fue lo querido por el Constituyente, y segundo, permitir la vigencia simultánea de dos ordenamientos constitucionales diferentes y contradictorios. Esto último significa, además, negar la vigencia "in actum" de la ley constitucional, en cuanto es de su esencia no permitir la subsistencia de la antigua.

Por otra parte, cabe tener presente que si, equivocadamente, se aceptara el criterio de que los proyectos a que se ha hecho referencia pueden seguir tramitándose en forma válida y llegar ellos a tener plena eficacia jurídica, se produciría el absurdo de obligar a las Cámaras a pronunciarse sobre ellos en la misma forma en que fueron presentados, ya que los Parlamentarios no tendrían derecho a formular indicaciones, por tratarse de materias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La situación así generada no es asimilable a la que se produce respecto de los proyectos del Ejecutivo referentes a materias de su exclusiva incumbencia, porque en este último caso la restricción de la facultad de los Parlamentarios emana de una norma expresa, que establece una situación de privilegio en favor de uno de los órganos estatales que intervienen en el proceso de formación de la ley, por razones de política general que son de público conocimiento. Esas razones no pueden fundar la restricción de la iniciativa parlamentaria que se produciría en la situación supuesta al comienzo, lo que obliga a concluir que en tal caso se otorgaría gratuitamente y sin justificación --más que eso, contradiciendo el espíritu de la reforma-- , una condición de privilegio al o los Parlamentarios autores de la moción respectiva.

Fundando su voto, el Diputado señor Naudón expresó que las normas permanente y transitoria sobre vigencia de la última reforma constitucional no han hecho otra cosa que consagrar el principio de la vigencia "in actum" de esa reforma. Ahora bien, de acuerdo con el principio doctrinario de que las normas hermenéuticas del derecho común no tienen aplicación integral en

la exégesis de las disposiciones constitucionales, en la cual debe predominar el criterio teleológico o finalista, debe tenerse presente que toda enmienda a la Carta Fundamental obedece a una necesidad social, y es conveniente que rija a la brevedad para poner fin a una situación que ha hecho imprescindible alterar el régimen anterior. La suprema razón de la necesidad social, de la conveniencia de todos, no deja cabida en materia constitucional a principios aplicables por esencia a las relaciones entre personas privadas y que sólo comprometen a éstas. En consecuencia, las nuevas normas constitucionales afectan a todo acto jurídico no terminado, sin que pueda alegarse la existencia en materia constitucional ni de derechos adquiridos ni de actos válidamente iniciados, que puedan sobrevivir a un nuevo ordenamiento constitucional que les es contrario, porque el interés supremo de la Nación está por encima de cualquier situación que pudiere ampararse en el juego de reglas dadas para la solución de conflictos entre disposiciones que reglan situaciones propias del derecho privado. Ello no significa dar retroactividad a la norma constitucional, la que rige y se impone sobre cualquiera situación preexistente, a menos que pueda subsistir por no estar en conflicto con la nueva norma. Por todas estas razones concluyó que no pueden seguir tramitándose los proyectos de ley iniciados en moción, que recaigan en materias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El señor Fuentealba expresó, a su vez, que estimaba necesario dejar constancia de que la consulta evacuada por la Comisión Mixta no afecta en modo alguno la competencia que sobre estas mismas materias tienen el Poder Ejecutivo y el

Tribunal Constitucional. Señaló, en seguida, que participaba del criterio expuesto en la Comisión por el Profesor señor Jorge Guzmán Dinator en el sentido de que las normas constitucionales rigen "in actum" y que, en consecuencia, ninguna ley puede someterse en su tramitación a otras normas que las vigentes al momento en que el órgano conoce y decide sobre la materia. A este respecto agregó que no compartía la tesis de que los actos parciales del proceso legislativo válidamente cumplidos antes del 4 de noviembre, deban seguir surtiendo efectos luego de haber entrado en vigencia un ordenamiento constitucional que modifica dicho proceso. A su juicio, la ley es un todo orgánico que, por encima de sus diferentes etapas, debe ser considerada como un todo, en cuanto no existirá sino una vez promulgada, según se desprende del inciso segundo del artículo 78 b) de la Carta Fundamental. Antes del acto promulgatorio, la ley es un germen de derecho y le es aplicable íntegramente la nueva norma constitucional. Al opinar así, no se da efecto retroactivo a la reforma constitucional, ya que lo que se pretende es aplicar de inmediato la reforma a proyectos aún no afinados y en ningún caso a los que ya son leyes. Aceptar un criterio contrario, agrega, llevaría al absurdo de permitir la vigencia simultánea de dos ordenamientos constitucionales diferentes, situación que sólo podría ocurrir cuando el nuevo texto constitucional hubiere hecho expresamente tal excepción. Por las razones expuestas votó negativamente la interrogante en discusión.

El Diputado señor Millas, fundando su voto también negativo, estimó que la claridad de la disposición pertinente conduce en forma necesaria a una tesis similar a la adoptada por el

Senado en 1943, y que aceptar lo contrario sería sostener la supervivencia de la norma constitucional antigua. En virtud del principio de la supremacía constitucional, el proceso complejo de formación de la ley, hasta antes de su promulgación, debe regirse exclusivamente por la norma constitucional que esté en vigor al momento en que se adopta la decisión. En este sentido le parece muy claro que las iniciativas que no se ajustan al texto constitucional vigente deben ser declaradas inconstitucionales al momento en que se pronuncie sobre su admisibilidad cualquiera de las ramas del Parlamento, y en tal situación, ellas no podrán seguir tramitándose, debiendo entenderse que han perdido su valor. No está en juego un problema de retroactividad, ya que la nueva norma constitucional alcanza sólo a los proyectos en trámite, los que aunque hayan tenido valor conforme a la Constitución anterior, pierden su mérito por el cambio de ordenamiento jurídico, que no les reconoce valor.

El señor Luengo, que también votó negativamente la cuestión planteada, señaló que la Constitución Política del Estado, en virtud de su supremacía, es una norma a la que debe ceñirse estrictamente la totalidad de las leyes que se dicten y que, en consecuencia, los Poderes Públicos, obligados a someterse a sus disposiciones, no podrían dejar de aplicarlas sin violarlas. Por ello, cuando el Congreso debe pronunciarse sobre determinados proyectos de ley tiene que observar necesariamente los términos de la Carta Política vigente y rechazarlos si no se ajustan a sus normas. El principio indiscutido de que las leyes constitucionales rigen "in actum" obliga a concluir que, desde el momento en que entra en vigencia la Reforma Constitucional, no puede quedar en pie ninguna otra disposición que no

sea aquella que ha entrado a regir. Por ello no puede sostenerse que conserven validez los proyectos presentados con anterioridad a la reforma, ya que ellos están en contradicción con las nuevas disposiciones que los prohíben. Tal asignación de validez significaría prolongar los efectos de la antigua Carta Fundamental más allá de la fecha que la propia Reforma ha fijado para su vigencia, lo que contradiría el principio de la vigencia "in actum". A mayor abundamiento, agrega, una de las razones por las cuales postergó su propia fecha de vigencia, fue la de permitir en el lapso intermedio el despacho de las mociones parlamentarias a las que afectaba la restricción de iniciativa legislativa, en el claro entendido de que no podrían seguir tramitándose una vez que entrara en vigencia la reforma. Afirma estas conclusiones, según el señor Senador, el nuevo tenor de los artículos 48 y 53, que impone a las Cámaras la obligación de pronunciarse sobre la admisibilidad de las indicaciones u observaciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto en el momento mismo en que ellas son consideradas, obligación exigible en todo caso, cualquiera que haya sido el momento de presentación de esas indicaciones u observaciones.

El H. Senador señor Irureta, fundando su voto también negativo a la cuestión planteada, estimó que en lugar de resolver que los proyectos a que se ha hecho referencia, presentados antes del 4 de noviembre, no pueden seguir tramitándose, sería más propio recomendar que ellos no deben seguir tramitándose. En efecto, por variadas razones es posible que un proyecto afectado de inconstitucionalidad por las razones en análisis, adquiera definitiva-

mente el carácter de ley, sin que nadie pueda enervarla puesto que no se la impugnó oportunamente. En este caso, no quedaría otra vía para objetarla que el recurso de inaplicabilidad ante la Corte Suprema, sin que puedan las Cámaras o el Tribunal Constitucional pronunciarse al respecto. Frente a la cuestión planteada cree necesario hacer un distingo, ya que a su juicio hay dos clases de iniciativas, presentadas antes del 4 de noviembre, cuya constitucionalidad pueda ser puesta en duda por las razones en estudio: unas, aquellas cuya tramitación ha terminado en el Congreso, caso en el cual conservan su pleno valor, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para ocurrir ante el Tribunal Constitucional antes de su promulgación, y otras, las que no han sido aún despachadas por el Congreso. Estas últimas, claramente, no deben seguir tramitándose, a menos que el Ejecutivo valide su tramitación anterior y subsiguiente mediante el otorgamiento expreso de patrocinio.

El señor Arnello, que también votó negativamente, consideró necesario insistir en el criterio ya sustentado por el señor Fuentealba, en el sentido de que la ley se entiende definitivamente tramitada sólo al instante de quedar afinado el acto promulgatorio, de manera que la aplicación de la nueva norma constitucional a los proyectos que se encuentran en estadios anteriores no importa en caso alguno aplicar retroactivamente la Reforma Constitucional. Agrega que, no obstante haber sido válidas las actuaciones de los parlamentarios o del Presidente de la República al momento de presentar una moción o de formular una observación, la actuación posterior de los parlamentarios al conocer y pronunciarse sobre esas materias, debe

sujetarse al texto imperativo del texto constitucional nuevo y distinto, porque de ello depende la validez y constitucionalidad de su propio proceder.

El señor García, al fundamentar su voto negativo, expresó que, a su juicio, no existen en este caso disposiciones oscuras que aclarar en el texto de la Carta Fundamental, por lo que en la especie no se está en presencia de un problema de interpretación de ley ni es necesario buscar la finalidad de ella, puesto que no se trata de armonizar disposiciones legales que tienen diferentes maneras de aplicarse. La labor de la Comisión se reduce al problema de saber cómo se aplica una disposición que ordena que desde una fecha cierta comenzó a regir una nueva norma constitucional. Señala que cada vez que le corresponda actuar al órgano colegiado formador de la ley, debe aplicar la Constitución Política vigente, y es en ese momento cuando debe cumplir el mandato de la Carta Fundamental, de la ley y del reglamento. Por consiguiente, un proyecto presentado con anterioridad al 4 de noviembre de 1970 que contiene materias de aquellas que ahora le corresponden al Presidente de la República, debe ser declarado inadmisibles por el Presidente de la Comisión o de la Cámara respectiva, sin perjuicio de que se comunique al Jefe del Estado este rechazo a fin de que, si lo estima necesario, le otorgue el patrocinio constitucional pertinente. El señor García anota que es válida la tramitación que pudo tener el proyecto de ley en las condiciones existentes hasta el 4 de noviembre; pero que al aplicar las disposiciones ahora vigentes de la Constitución, hay que partir de la base de que ellas son diferentes a las establecidas cuando el proyecto

en tramitación comenzó a tratarse en las Cámaras.

A su juicio, se justifica lo anterior por cuanto los términos de la Reforma y los plazos de vigencia disponen perentoriamente cuándo se deben aplicar sus normas. Además, señala el señor García, no existen derechos adquiridos en las tramitaciones, ya que no se tiene "derecho a la tramitación". La ley no produce efectos jurídicos mientras no esté promulgada de acuerdo con la Constitución Política del Estado y, por consiguiente, mientras esté pendiente su tramitación, nadie puede arrogarse derechos para tramitar de determinada manera una iniciativa legal. Señala, por vía de ejemplo, que pudieron existir proyectos presentados con anterioridad a las Reformas de los años 1925 y 1943, pero al momento que la respectiva Cámara los hubo de tratar debió aplicar la disposición constitucional vigente en ese instante.

A su juicio, los proyectos presentados con anterioridad a la reforma constitucional deben seguir tramitándose hasta el instante mismo en que el Reglamento de la respectiva Corporación ordene a la Comisión o Sala pronunciarse a su respecto y es en aquel momento cuando se debe aplicar la Constitución Política. Señala que no es la intención de la Comisión Mixta interpretar la vigencia de la norma en el sentido de que todos los proyectos presentados con anterioridad a la reforma deben archivarse, sino que la Constitución debe aplicarse en el instante mismo en que las Cámaras se vean abocadas a resolver el problema.

A su juicio, esta reforma debe regir "in actum" porque los términos de la ley no admiten que tenga una vigencia distinta. Advierte que no todas las disposiciones de la Carta Fundamen-

tal tienen este tipo de vigencia perentoria. Existen otras reformas cuyas disposiciones son de carácter facultativo y como son de esa naturaleza no tienen este tipo de vigencia. Por ejemplo, la ley promulgatoria dispone, en sus artículos transitorios, después de haber establecido que las reformas regirán a partir del 4 de noviembre de 1970, que la ley podrá reglamentar la aplicación de las normas a que se refieren los incisos agregados al artículo 51 de la Carta; pero añade que las disposiciones de esa ley no prevalecerán sobre las que al respecto establezca cada Cámara en su respectivo reglamento. De manera que en este caso se ha entregado a la ley y a los reglamentos internos de las Cámaras la forma de aplicar la disposición del artículo 51 que trata de la formación de las Comisiones Mixtas, pero, si en este momento se forman Comisiones de esa naturaleza para el estudio de un proyecto determinado, no se vulnera la Constitución Política del Estado.

El señor García resume su pensamiento en la siguiente forma:

1. - No hay disposiciones oscuras que aclarar en el texto constitucional, de manera que no es necesario recurrir al espíritu de sus normas o a la doctrina para resolver la consulta.

2. - El objeto de la consulta es determinar la manera en que debe trabajar el Parlamento para aplicar disposiciones concretas de la Carta Fundamental. Estima que el Congreso debe aplicar el nuevo texto constitucional en el momento que le corresponde hacerlo al Presidente de la Comisión, al de la Cámara respectiva o a la Sala de la Corporación cuando tenga que pronunciarse sobre la admisibilidad de alguna iniciativa. Señala que le parece importante aclarar que no es el proyecto de ley o los vetos en su totalidad los que deben ser

declarados contrarios a la Constitución, sino que lo serán las disposiciones contenidas en ellos puesto que pueden existir materias incorporadas a esas iniciativas que no vulneran la Carta Política y, por consiguiente, pueden ser objeto de algún pronunciamiento por la Sala correspondiente.

3. - No existen en las tramitaciones derechos que se adquieran. Los hay de otra especie, como los que se incorporan al patrimonio y, en derecho público, los que tiene la Autoridad cuando en el ejercicio de ella realiza una actuación válida de acuerdo con la ley que la rige; pero, a su juicio, el Presidente de la República no tiene derecho a hacer regir una Constitución Política durante todo el tiempo que crea prudente, asilándose en que el veto o disposición fue presentada con anterioridad al 4 de noviembre.

Por este motivo señala que su opinión es que los proyectos presentados al Congreso con anterioridad al 4 de noviembre de 1970 deben seguir tramitándose hasta el instante en que le corresponda pronunciarse a la respectiva Corporación, momento en el cual deberá aplicar de inmediato la Constitución vigente. De esta manera, no deben aplicarse las normas antiguas, sino las nuevas disposiciones constitucionales, en la oportunidad que los reglamentos señalan cuando una disposición presentada al Congreso deba ser declarada inconstitucional.

El H. Senador señor Juliet, fundando su voto negativo, manifestó que concordaba plenamente con el planteamiento del Diputado señor Naudón y que le parecía fuera de discusión el principio de la vigencia "in actum" de la Reforma Constitucional.

El señor Fuentes, don César, fundando su voto afirmativo, expresó textualmente:

"El problema que plantea la aplicación de las nuevas normas procesales para la formación de la Ley que establece la Reforma Constitucional, contenidas en la Ley 17.284, cuya vigencia se estableció a partir del 4 de noviembre de 1970, es típicamente de aquellos que se abordan en la doctrina con el nombre de "El efecto de la ley en relación al tiempo". En consecuencia, debemos hacer un esfuerzo por dilucidar primero esta cuestión y en caso necesario solamente considerar con posterioridad los problemas de interpretación, que pertenecen a otra categoría de materias.

La doctrina generalmente aceptada es que las leyes de derecho público son de efecto inmediato en relación al tiempo de su aplicación. Esto quiere decir que, las leyes de derecho público ejercen sus efectos desde su entrada en vigencia y no con anterioridad. Frente al caso que nos preocupa de la Reforma Constitucional, debe reconocerse que existen dos leyes sucesivas que tienen diferentes fechas de aplicación. Hasta el 4 de noviembre la ley antigua había regido la situación jurídica creada durante su vigencia y los efectos jurídicos producidos tienen plena validez y no pueden ser cuestionados. A partir del 4 de noviembre la nueva ley se adueña de la situación jurídica válidamente producida hasta esa fecha, la que quedará sujeta a las normas procesales establecidas por ella en todos sus trámites futuros.

Pudiera sostenerse -- a nuestro juicio equivocadamente -- otras dos soluciones posibles, que bosquejaremos de inmediato.

Una de ellas consistiría en afirmar que la Reforma

Constitucional vigente a partir del 4 de noviembre regirá la situación jurídica producida hasta esa fecha en conformidad con las normas antiguas aboliendo los efectos producidos válidamente en el pasado. Esta tesis, aunque no lo diga expresamente, estaría dando efecto retroactivo a la Reforma Constitucional. Nuestros tratadistas están contestes que en derecho público no existe retroactividad, porque los derechos establecidos en él se expresan en el ejercicio de la autoridad, que se agota cada vez que se hace uso de ella. Sin embargo, si se sostiene que el acto legislativo, por no estar completo a la época de la Reforma Constitucional, pierde su eficacia en todo aquello que procesalmente no se conforme con la nueva ley, no se hace otra cosa que dar efecto retroactivo a la modificación de la Carta Fundamental.

La otra de las soluciones que podría sostenerse -- a nuestro juicio equivocadamente -- es que existirían dos leyes paralelas rigiendo situaciones jurídicas originadas en épocas distintas. Las situaciones jurídicas originadas en la ley antigua continuarían rigiéndose por ella hasta su conclusión y las originadas durante la ley nueva lo serán durante toda su tramitación. Esta tesis significa dar primacía a la antigua ley y es lo que en doctrina se conoce como supervivencia de la ley.

A nuestro juicio todo el problema planteado y que debe informar la Comisión Paritaria se resuelve con la tesis de que las leyes de derecho público tienen efecto inmediato y que este efecto tiene el alcance que precedentemente señalamos. Analicemos a la luz de esta doctrina todas las cuestiones planteadas en la consulta.

Se pregunta si pueden seguir tramitándose los proyectos iniciados en moción, cuyo contenido son materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República a partir del 4 de noviembre.

La respuesta es indudablemente afirmativa si estos proyectos fueron válidamente iniciados con anterioridad al 4 de noviembre de 1970.

Otra cuestión que vale la pena analizar por sus alcances prácticos es que una moción o mensaje deja de ser tal y se transforma en proyecto de la Cámara o del Senado una vez que haya sido aprobado por una de estas dos ramas. En consecuencia ya no puede hablarse de mensaje o moción sino de proyecto de una de las ramas o de las dos ramas del Congreso Nacional y son irrelevantes frente a él las nuevas disposiciones constitucionales.

Por las razones expuestas vota que sí pueden seguir tramitándose los proyectos presentados antes del 4 de noviembre y que conservan en todas sus partes su valor.

El señor Giannini votó afirmativamente la consulta en el entendido que los proyectos de ley presentados con anterioridad al 4 de noviembre de 1970 pueden seguir tramitándose válidamente y conservan su valor. Señaló que no comparte las afirmaciones de los Parlamentarios que consideran la vigencia "in actum" de las disposiciones constitucionales como una tesis que no necesita de una clarificación. Cree conveniente comparar el principio de la vigencia "in actum" con aquél contemplado en el Código Civil que dispone que la ley no tendrá jamás efecto retroactivo. Señala que siendo tan clara esta expresión es, a su vez, tan obscura que en el fondo ha dado motivo a una infinidad de teorías debatidas desde

su origen hasta nuestros días.

El señor Diputado sostiene que las afirmaciones de que la ley rige "in actum" y que sus normas tienen vigencia a partir del 4 de noviembre, no solucionan el problema de fondo, ya que ellas no han determinado el valor de los actos que se han llevado a efecto con anterioridad a la época de vigencia de la nueva norma.

Se ha resuelto -- a su juicio contradictoria e inaceptablemente desde un punto de vista jurídico -- que los actos realizados válidamente antes del 4 de noviembre bajo la vigencia de las normas de la Constitución anterior son válidos, pero que al aplicar la nueva Constitución ellos no tienen efecto. Decir que los actos realizados con anterioridad a la vigencia de la nueva Constitución no surten ningún efecto significa restarle eficacia a esos actos y, en consecuencia, al acto mismo de formación de la ley. En tal situación, estimó que se le da efecto retroactivo a la norma fundamental, ya que se aplica a situaciones realizadas válidamente antes de su vigencia. Se ha dicho, señaló SS., que la Constitución no acepta se tramiten observaciones del Ejecutivo que no digan relación con la materia fundamental del proyecto primitivo y que, por lo tanto, cuando el Congreso deba pronunciarse sobre ellas no las podrá admitir aun cuando hayan sido válidas al momento de su formulación. O sea, se acepta la posibilidad de que el Presidente de la República válidamente haya hecho uso, bajo la vigencia de la Constitución anterior, del derecho de veto, pero se sostiene que el Congreso deberá pronunciarse sobre ellas bajo el imperio de la nueva Carta Política y deberá en este caso aplicar la norma del artículo 53 que prohíbe cierto tipo de observaciones. Sostener que un acto es válido al mo-

mento de emitirse pero ineficaz cuando el Congreso se pronuncie, es, a juicio del señor Diputado, sentar una doctrina equivocada, que deslinda en la arbitrariedad o en la resolución antojadiza que vulnera los principios generalmente aceptados del Derecho.

Estimó que la tesis de la mayoría es arbitraria ya que si el Presidente de la República antes de la vigencia de la nueva Constitución formuló una observación, al Congreso le habría bastado retrasar su pronunciamiento para que ella tuviera una tramitación u otra, ya que si la tramitaba antes del 4 de noviembre la debía admitir y si lo hacía después era ineficaz su pronunciamiento. Es decir, del pronunciamiento de una autoridad adoptado en forma arbitraria depende que un acto realizado por otra valga o no valga, situación inconsecuente y absurda. A su juicio, el acto vale porque era legítimo cuando se planteó y no porque otra autoridad le dé o le reste valor según sea la época en que se pronuncie sobre él.

Estimó que la ley se forma a través de un proceso complejo en que ningún trámite es más importante que otro, de manera que cada acto se entrelaza y uno con otro coadyuvan a obtener el resultado final que es el de su promulgación. Entendido así el proceso de formación de la ley, los actos válidamente realizados bajo la vigencia de una Constitución deben seguir teniendo validez y producir sus efectos. Si a un acto se le extirpan todos los efectos que es capaz de producir, en el fondo se le está restando validez al acto mismo, lo que significa que a la Constitución nueva se le ha otorgado efecto retroactivo porque regiría actos producidos con anterioridad a su vigencia.

Concluyó opinando que, por lo expuesto, el Congreso no tiene otra posibilidad jurídica que seguir tramitando los proyectos en que recayeron actuaciones válidamente realizadas antes del 4 de noviembre de 1970; pero que, sin embargo, la tramitación futura deberá ceñirse a la Constitución vigente. De tal modo, si a algún proyecto pendiente se le han formulado indicaciones ahora prohibidas, pero válidas en el tiempo en que se formularon, debe continuar su tramitación, sin que se le puedan presentar, bajo la vigencia de la nueva Constitución, indicaciones o vetos que la norma vigente no admita. Pero, insistió, las actuaciones ya realizadas válidamente bajo el imperio de la Constitución que las regía cuando se manifestaron dichos actos, mantienen su validez, porque de lo contrario la Reforma Constitucional operará con efecto retroactivo.

Resuelta esta primera y principal cuestión, vuestra Comisión Mixta se avocó a la resolución de otras de carácter derivado, en los términos que siguen:

2°.- ¿Si la moción se encuentra meramente presentada en la Cámara de Origen y no ha sido objeto de tramitación alguna, o ha sido tramitada sólo parcialmente, quién y en qué forma y oportunidad debe pronunciarse al respecto?

Sentado el principio de que estas iniciativas, presentadas antes del 4 de noviembre, han pasado a ser inconstitucionales por referirse a materias de la incumbencia exclusiva del Presidente de la República, por lo cual no pueden seguir siendo tramitadas

válidamente, vuestra Comisión Mixta concluyó, por unanimidad, que dicha inconstitucionalidad debe ser declarada, de acuerdo con los respectivos reglamentos, por la primera autoridad llamada a tomar conocimiento y resolución sobre el proyecto de que se trate. Esta autoridad podrá ser un Presidente de Comisión o el Presidente de la Cámara, o, según el caso, la respectiva Comisión o Sala.

3°.- ¿ Si el proyecto, cumplido su primer trámite constitucional, se encuentra pendiente, en segundo trámite, ante la Cámara Revisora, quién y en qué forma y oportunidad debe declarar su inconstitucionalidad ?

El H. Senador señor Pablo, presente en esta parte del debate, y el Diputado señor Fuentes, don César, estimaron que, de acuerdo con los precedentes invariables sentados al respecto, la Cámara Revisora no podría declarar inconstitucional un acto legislativo que, a juicio de la Cámara de Origen, es constitucional. Agregó el señor Fuentes que en este caso no cabe aplicar el criterio general sentado respecto del punto primero, porque lo que se encuentra en tramitación no es ya una simple moción o iniciativa parlamentaria, sino el proyecto de ley de una rama del Congreso.

La mayoría de vuestra Comisión opinó, sin embargo, que en este caso debe aplicarse el mismo criterio sustentado en el número anterior, es decir, que la primera autoridad llamada a conocer y decidir sobre el proyecto, en conformidad al respectivo reglamento, debe declarar la inconstitucionalidad del proyecto. Como lo expresaron los Diputados señores Millas y Naudón, no es admisible

sostener que, en la especie, desconociendo los precedentes parlamentarios, una Cámara rectifica el criterio constitucional de la otra. Esto último podría ocurrir sólo cuando ambas interpretan y aplican una misma disposición constitucional a una materia determinada. Pero lo que en el caso que se analiza acontece es que la Cámara Revisora, obligada a regirse por una nueva norma constitucional, aplica en el hecho una regla distinta de aquella a que se ciñó la Cámara de Origen y es absolutamente lógico suponer que el criterio de esta última habría sido distinto que el que adoptó conforme a la norma constitucional antigua.

Vuestra Comisión estimó necesario, sin embargo, que en los casos en que sea un Presidente de Comisión quien haga la declaración de inconstitucionalidad, el asunto sea remitido a la Sala respectiva para su conocimiento.

4°.- ¿Si el proyecto se encuentra en tercer trámite constitucional, u otro posterior, cuál debe ser el criterio de la Cámara respectiva con relación a las modificaciones de origen parlamentario que incidan en materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República?

Con los votos en contra de los Diputados señores Fuentes, don César, y Giannini, vuestra Comisión Mixta estimó que, al igual que en los dos números anteriores, la primera autoridad llamada a conocer y resolver sobre el problema de inconstitucionalidad, de acuerdo con el respectivo reglamento, debe hacer la declaración respectiva.

5°.- ¿ Si el proyecto se encuentra en tercer trámite constitucional u otro posterior y se ha producido acuerdo entre ambas Cámaras sobre disposiciones de origen parlamentario que inciden en materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, puede reabrirse debate sobre ellas en el respectivo trámite ?

En este caso, a diferencia de los anteriores, se supone que se ha puesto término a la discusión entre las Cámaras acerca de la disposición cuestionable, y que ambas se han puesto de acuerdo en un determinado texto. La unanimidad de vuestra Comisión Mixta estimó que en tal hipótesis se encuentra terminada la tramitación de la disposición respectiva y agotada, por tanto, la competencia de las Cámaras para pronunciarse a su respecto. En estas condiciones, ninguna de ellas podrá reabrir debate para declarar la inconstitucionalidad del precepto, por impedírsele el artículo 4° de la Carta Fundamental. En consecuencia, la materia se convertirá en ley, a menos que órganos distintos del Congreso planteen, en otra forma y ámbito, el problema de su inconstitucionalidad.

6°.- ¿ Si el proyecto se refiere también a materias en que cabe la iniciativa parlamentaria, qué predicamento debe adoptarse ?

Por unanimidad, vuestra Comisión Mixta estimó que, en cuanto puedan subsistir independientemente, deben mantenerse y continuar en tramitación aquellas partes de los proyectos de origen

parlamentario relativas a materias en que los Diputados y Senadores siguen manteniendo derecho de iniciativa.

7°.- ¿ La inclusión de un proyecto iniciado en moción, en la Legislatura Extraordinaria convocada por el Presidente de la República, puede considerarse como patrocinio tácito del mismo ?

También por unanimidad vuestra Comisión concluyó que el acto por el cual el Presidente de la República pone en ejercicio, respecto de las materias correspondientes, su exclusivo derecho de iniciativa, reviste por su importancia, naturaleza y solemnidades un carácter único y distinto, y que no es dable suponer una manifestación de voluntad en tal sentido a propósito del ejercicio de otras facultades constitucionales concernientes al proceso de formación de la ley. Por estas razones, no es dable atribuir a la inclusión de una moción parlamentaria en una Legislatura Extraordinaria el efecto de un patrocinio tácito.

8°.- ¿ Las observaciones parciales hechas por el Presidente de la República a proyectos iniciados en moción, pueden considerarse como un patrocinio tácito de las disposiciones no observadas del proyecto ?

La unanimidad de vuestra Comisión Mixta concluyó, por las mismas razones anotadas en el número anterior, que en el caso del epígrafe no es dable atribuir a las observaciones otro efecto que el que les es natural y obvio, de modo que las disposiciones no observadas, en cuanto hayan requerido patrocinio constitucional

y no lo hayan obtenido, mantendrán su carácter virtualmente inconstitucional.

9°.- ¿ Las observaciones parciales, de carácter supresivo, sustitutivo o aditivo, pueden considerarse como un patrocinio tácito de las disposiciones en que inciden ?

En este caso, a diferencia del anterior, el problema planteado es determinar si puede considerarse como patrocinio tácito de una disposición el acto por el cual el Ejecutivo observa un artículo determinado que, por su materia, requería patrocinio constitucional del Presidente de la República.

Al resolver sobre estos puntos, latamente debatidos, vuestra Comisión estimó necesario sentar en forma previa los siguientes hechos: primero, no está en juego la constitucionalidad de las observaciones en sí. Se supone que todas ellas son pertinentes al proyecto; segundo, se trata, además, de observaciones formuladas con anterioridad al 4 de noviembre y que se encuentran pendientes, en alguno de sus trámites, ante el Congreso Nacional; tercero, aunque en estos casos lo que se discute y vota es la observación, el Congreso, a propósito de votar la insistencia, puede verse abocado a reiterar la aprobación de la disposición misma que ha sido vetada, la que se supone virtualmente inconstitucional por no tener patrocinio del Presidente de la República, y cuarto, al resolver sobre el particular, las Cámaras no pueden aparecer ejercitando derechos diferentes y superiores a los que tendrían durante la consideración del proyecto, en sus trámites constitucionales ordinarios, como resultaría de reconocerles la facultad de insistir en la aprobación de disposiciones de origen parla-

mentario que, requiriendo para su validez patrocinio presidencial, no lo han tenido.

Opinó el señor Luengo que, por las mismas razones dadas en los dos números anteriores, no es admisible que exista en estos casos patrocinio tácito de las disposiciones vetadas. Siendo así, y salvo el caso de que medie un patrocinio expreso, el Congreso se encontrará normalmente en la imposibilidad de votar la insistencia de la disposición observada. Por ello, en un orden lógico, debería primero decidirse la cuestión de la inconstitucionalidad de la disposición, de manera que sólo se pondría en votación el veto si dicha cuestión se resuelve en sentido negativo. De otro modo, a su juicio, no debería votarse ni el veto ni la disposición vetada.

El señor García, en cambio, estimó que el Congreso está constitucionalmente obligado a decidir, primero que nada y directamente, sobre las observaciones formuladas por el Ejecutivo. Rechazando la idea de que pudiera existir en estos casos un patrocinio tácito, agregó que, a su juicio, sólo en las situaciones en que se produjere el rechazo de la observación se plantearía un problema de inconstitucionalidad, en lo que se refiere a si el Congreso podrá insistir válidamente o no en la disposición vetada. Opinó que esa insistencia sería posible sólo en los casos de observaciones sustitutivas en que la disposición aprobada por el Congreso es de efectos cuantitativos inferiores a los propuestos por el Ejecutivo por la vía de la observación. En los demás casos, sin embargo, y ante el imperativo de dar al proyecto observado la tramitación constitucional que corresponde, la Mesa debería advertir que se está frente a una disposición inconstitucional por vicios en su iniciativa y que ella no debe ser objeto de insistencia.

Vuestra Comisión Mixta, al decidir sobre las cuestiones planteadas, las consideró separadamente, de acuerdo a la naturaleza de la observación.

En el caso de las observaciones supresivas de un artículo o de parte de un artículo, resolvió, con los votos favorables de los señores Senadores Fuentealba, García e Irureta y de los Diputados señores Arnello y Fuentes, y los votos en contra de los Senadores señores Juliet y Luengo y de los Diputados señores Millas y Naudón, que debe ponerse en votación, primeramente, la observación, en lugar de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la disposición vetada.

A continuación, y supuesto el caso de que la observación fuere rechazada, concluyó, siguiendo la opinión sustentada por el señor García, que la Mesa respectiva deberá advertir que la disposición no puede ser objeto de una votación de insistencia, por ser inconstitucional. Sin embargo, deberá procederse a esa votación en caso que, pese a la advertencia, así se pida por los señores Parlamentarios. Los señores Fuentes y Luengo discreparon de esta parte del acuerdo. A juicio de ambos, una vez rechazada la observación, lo único que procede es dar a la cuestión la tramitación constitucional correspondiente, debiendo, en todo caso, y simplemente, votarse la insistencia.

El señor Fuentes opinó, además, que la solución de los problemas en análisis debería encontrarse en la resolución previa del asunto por parte del Tribunal Constitucional recién creado, autoridad que aparece como la más apropiada y competente para conocer de situaciones como la de la especie. A este respecto cabe advertir que, según opinión de la mayoría de vuestra Comisión Mixta, la insistencia que pudiere producirse en el caso de una disposición inconstitucional

por vicios en su iniciativa, podría aún ser sometida precisamente al Tribunal Constitucional, en alguna de las formas previstas en la letra a) del art. 78 b).

En seguida, vuestra Comisión Mixta consideró el caso de las observaciones sustitutivas. Sobre el particular, aceptando la opinión sustentada por el diputado señor Arnello, concluyó que, atendido el hecho de que el Congreso no tiene facultad para insistir en la disposición observada, no cabe otra solución jurídica que la de aprobar el veto sustitutivo correspondiente. Este acuerdo se adoptó con el voto en contra del señor Fuentes y la abstención del señor Luengo.

Finalmente, estimó que la votación de las observaciones aditivas, en las condiciones supuestas en este número, no plantea problema alguno de la índole de los aquí examinados.

- - -

B. - Indicaciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Como se expresó, de acuerdo con el nuevo texto del artículo 48, no se admitirán en caso alguno las modificaciones o correcciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

1º. - ¿ Pueden seguir tramitándose, válidamente, las indicaciones de esta especie formuladas con anterioridad al 4 de noviembre ?

Aplicando los criterios aprobados al resolver sobre los puntos 1° y 2° de la letra anterior, la mayoría de vuestra Comisión concluyó que estas indicaciones han pasado a ser inconstitucionales, que ellas no pueden seguir tramitándose y que el pronunciamiento al respecto deberá adoptarse por la primera autoridad y en la primera oportunidad en que, de acuerdo con el reglamento de la respectiva Cámara, ella deba tomar conocimiento y decidir sobre el proyecto en que incidan esas indicaciones.

Votó en contra de este acuerdo el Diputado señor Fuentes, don César, quien, reiterando el criterio sentado por el mismo en la discusión de los puntos a que se ha hecho referencia, estimó que esas indicaciones son válidas y deben seguir tramitándose.

2°.- ¿ Si las indicaciones fueron aprobadas por la Cámara Revisora, qué predicamento y cómo debe adoptarse en el tercer trámite ?

La cuestión planteada supone que en segundo trámite de un proyecto, en la Cámara Revisora, se han formulado indicaciones, de cualquier origen, ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto; que estas indicaciones han sido aprobadas por la Cámara Revisora y que, formando parte del proyecto, penden de la consideración, en tercer trámite, de la otra Cámara. Otro supuesto general es que todos estos hechos se han producido antes del 4 de noviembre.

La mayoría de vuestra Comisión Mixta estimó que en la Cámara ante la cual se cumple el tercer trámite debe declararse, en conformidad al respectivo reglamento, la inconstitucionalidad de las

disposiciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto introducidas durante el segundo trámite. Votó en contra de este acuerdo el Diputado señor Fuentes, según el cual las indicaciones, una vez despachadas por la Cámara Revisora, han dejado de ser tales y son parte del proyecto, careciendo de relevancia a su respecto la Reforma Constitucional. Sobre el particular, cabe tener presente que el artículo 48 nuevo se refiere explícitamente a las "adiciones o correcciones" que se puedan introducir tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, lo que supone prohibir no sólo las indicaciones que internamente se formulen, sino imponer a la Cámara de Origen la obligación de desechar las modificaciones de ese carácter que la Cámara Revisora introduzca a sus proyectos.

Sin embargo, si la Cámara Revisora aprueba materias extrañas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto introducidas por la propia Cámara de Origen, en el tercer trámite, agotada ya la competencia de ambas ramas al respecto, no podrá reabrirse debate sobre la disposición.

3°. - ¿ Son aplicables estos criterios en los casos de proyectos que constan de dos o más ideas matrices o fundamentales, independientes entre sí ?

Vuestra Comisión Mixta admitió la posibilidad de que, en el hecho, un proyecto sea iniciado, por moción o mensaje, conteniendo dos o más ideas matrices o fundamentales, independientes entre sí, lo que importa admitir de que un proyecto nazca como "misceláneo". Ello hace recomendable que los reglamentos de las Cámaras

contengan disposiciones como el actual artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados, destinados a cumplir el propósito del Constituyente en orden a asegurar la unidad de los proyectos.

En casos como el supuesto no cabe otra solución, a juicio unánime de vuestra Comisión Mixta, que considerar como ideas matrices o fundamentales las varias y distintas contenidas en la iniciativa correspondiente, debiendo admitirse solamente aquellas indicaciones que tengan relación directa con esas ideas matrices.

Sobre el particular vuestra Comisión Mixta estimó conveniente sugeriros que recomendéis que los informes recaídos en toda iniciativa, en su primero y segundo trámites, especifiquen cuál o cuáles son las correspondientes ideas matrices.

C. - Observaciones aditivas de ideas ajenas a las

matrices o fundamentales del proyecto.

1°.- ¿ Pueden seguir tramitándose estas observaciones ?

Como es obvio, la pregunta está referida a observaciones de esa naturaleza formuladas con anterioridad al 4 de noviembre en curso.

Aplicando una vez más el criterio sentado al resolver el punto 1° de la letra A. -, la mayoría de vuestra Comisión Mixta estimó que este tipo de observaciones ha pasado a ser inconstitucional,

y no puede seguir tramitándose. Cabe reiterar aquí todas las razones dadas en la oportunidad a que se ha hecho referencia, que afirman la vigencia "in actum" de las nuevas normas constitucionales, respecto de todos los proyectos, indicaciones u observaciones cuya tramitación esté aún pendiente.

Votó en contra de este acuerdo el Diputado señor Fuentes, don César, quien, reiterando criterios ya sostenidos por el mismo, estimó que si las observaciones fueron válidamente formuladas antes del 4 de noviembre, conservan su validez y deben seguir siendo tramitadas en forma normal. Proceder de otra manera sería anular un acto por causales inexistentes a la fecha de su nacimiento, importaría romper la organicidad y continuidad del ordenamiento jurídico y pondría en tela de juicio la seguridad jurídica.

2°.- ¿ Si la observación no ha cumplido su primer trámite constitucional, quién y cómo debe pronunciarse al respecto ?

Vuestra Comisión Mixta estimó que la declaración de inconstitucionalidad de estas observaciones debe ser hecha por la primera autoridad y en la primera oportunidad en que, de acuerdo con el reglamento respectivo, ella tome conocimiento y deba decidir sobre el proyecto en que inciden las observaciones.

3°.- ¿ Si la observación se encuentra en segundo trámite constitucional, quién y cómo debe pronunciarse al respecto ?

En opinión del Diputado señor Fuentes, si la observación ha cumplido su primer trámite constitucional con anterioridad al

4 de noviembre en la Cámara de Origen del proyecto, y pende, en segundo trámite, de la consideración de la otra Cámara, esta última, de acuerdo con los precedentes parlamentarios, no tiene facultad para calificar el criterio de constitucionalidad ya tácitamente sentado por su congénere. Admitir que en el segundo trámite pudiese declararse inconstitucional una observación que la otra rama legislativa consideró constitucional, importa arrogarse atribuciones extraconstitucionales e introducir un factor de perturbación entre las relaciones entre ambas Cámaras.

El señor Millas rebatió esta opinión haciendo notar que en este caso no se trata de que una Cámara rectifique el criterio constitucional de la otra. La Cámara ante la cual se cumple el segundo trámite de la observación está, al momento de pronunciarse sobre ella, bajo el imperio de una norma constitucional distinta de la que tuvo en vista la Cámara de Origen, y está por tanto obligada a someterse, a cumplir y a hacer cumplir la Constitución Política vigente. Si no declarara la inconstitucionalidad de una observación como la especificada, infringiría la Carta Fundamental. A este respecto, está en la misma situación que la Cámara de Origen frente al Presidente de la República, cuando aquélla, en el primer trámite, rechaza observaciones como las que se analizan. En ambos casos, la declaración de inconstitucionalidad se hace no con relación a una misma norma constitucional, sino como consecuencia de estar obligado el órgano a aplicar una norma constitucional nueva y distinta.

La mayoría de vuestra Comisión, compartió el criterio expuesto por el señor Millas, estimando que en el segundo trámite debe declararse la inconstitucionalidad de la observación aditiva de ideas

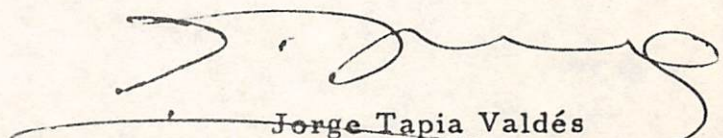
ajenas a las matrices o fundamentales del proyecto, y que esta declaración debe ser hecha por la primera autoridad y en la primera oportunidad en que, de acuerdo con el Reglamento respectivo, ella tome conocimiento y deba decidir sobre el proyecto en que incidan las observaciones.

4°.-¿ Para declarar la inconstitucionalidad de estas observaciones, debe estarse a su presentación formal o a su efecto sustantivo, como en el caso de una observación sustitutiva que en realidad se limita a adicionar el proyecto?

A juicio unánime de vuestra Comisión Mixta, deberá estarse, para resolver sobre el particular, al efecto sustantivo de la observación.

Sala de la Comisión, a 23 de noviembre de 1970.

Acordado en sesiones de fechas 12, 13, 17 y 18 de noviembre en curso, con asistencia de los HH. Senadores señores Fuentealba (Presidente), García, Irureta, Juliet (Acuña y Sule) y Luengo y los Diputados señores Arnello (Maturana), Fuentes, don César, Giannini (Merino), Millas y Naudón.



Jorge Tapia Valdés
Secretario

ANEXO I

Opiniones vertidas en el seno de la Comisión Mixta por los Profesores señores Francisco Cumplido, Jorge Guzmán, Jorge Ovalle y Alejandro Silva.

(Sesión de 13 de noviembre de 1970).

El señor FRANCISCO CUMPLIDO expresa que el problema planteado se relaciona fundamentalmente con la vigencia de la norma constitucional, por lo que dentro del texto positivo es necesario considerar dos disposiciones: el artículo transitorio del proyecto de Reforma Constitucional, que señala expresamente que sus normas entrarán en vigencia el 4 de noviembre de 1970, y el artículo 110 de la Constitución, que establece que una vez aprobadas las reformas se entenderán incorporadas al texto de la Carta Política.

Explica que se han vertido opiniones que han señalado como elemento fundamental de este análisis la interpretación finalista o teleológica, la que evidentemente se refiere al contenido de una norma de carácter sustantivo. Pero, a su juicio, el problema en debate no alcanza al contenido mismo de las disposiciones constitucionales que se introdujeron a la Carta a través de la Reforma Constitucional. En la especie, se trata de interpretar una norma de vigencia de la Constitución, o sea, se debe analizar el artículo 110 en relación al artículo transitorio de la ley de Reforma Constitucional, que dispuso su vigencia a contar del 4 de noviembre de 1970.

No obstante lo anterior, hace presente que la interpretación teleológica o finalista es admisible en la doctrina sólo cuando el texto constitucional es autosuficiente y se han señalado en él los fundamentos o

principios de interpretación; o cuando la legislación general interpretativa otorga al elemento teleológico prioridad respecto de los otros existentes en materia de hermenéutica. Pero este no es el caso de la legislación chilena, que en materia de interpretación recurre primeramente al elemento literal.

Con relación a la vigencia misma, señala que tanto la doctrina constitucional, como los precedentes parlamentarios y la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia establecen que las normas constitucionales rigen "in actum", esto es, instantáneamente y para el futuro. Afectan, en consecuencia, a todos aquellos actos que, de acuerdo con los principios doctrinarios, no han revestido el carácter de terminal. Desde este punto de vista y para determinar el verdadero sentido y alcance de la Reforma Constitucional, no basta simplemente con decir que ella rige "in actum", sino que es indispensable analizar en cada caso particular la naturaleza jurídica del acto que se trata de interpretar en relación con la vigencia de la reforma. A este respecto, su opinión no se fundamenta sólo en la doctrina, sino también en la jurisprudencia de la Corte Suprema, la que conociendo de un recurso de inaplicabilidad interpuesto con motivo de un acuerdo de expropiación adoptado por la Corporación de Reforma Agraria, y al aplicar el principio de la vigencia "in actum" de las normas constitucionales, tuvo especial precaución en señalar que la expropiación es un acto "simple", que se perfecciona con el pago y que, por tratarse de un acto de naturaleza simple, era afectado instantáneamente por la Reforma Constitucional. La Corte Suprema precisó lo anterior porque los actos estatales pueden ser de dos categorías: simples o complejos.

Estos últimos pueden serlo debido a los órganos que intervienen en su generación o a los procedimientos o trámites establecidos para su formación.

Corresponde, en consecuencia, para poder pronunciarse con exactitud sobre la materia, determinar cuál es la naturaleza jurídica del acto legislativo. A este respecto, no cabe duda en la doctrina que el acto jurídico legislativo es un acto complejo, integrado por un conjunto de actos parciales de los órganos que intervienen en su formación, ejecutados de acuerdo a los procedimientos establecidos al efecto. El acto estatal es complejo respecto de los órganos por cuanto en la formación de la ley intervienen el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y el Senado. Cada pronunciamiento de uno de estos órganos parciales da origen a un acto de voluntad autónomo, y aunque sólo el conjunto de dichos actos forme más tarde el acto complejo denominado "ley", cada uno de ellos produce efectos jurídicos propios y permanentes. En efecto, el proceso de formación de la ley tiene perfectamente definidas sus etapas y en ellas se producen efectos jurídicos autónomos independientes de los efectos jurídicos de la ley misma, tesis que está reafirmada por la doctrina constitucional chilena y extranjera.

Señala que el informe del año 1943 de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, aprobado por esta Corporación por una mayoría de 21 votos contra 8, y que interpretó la vigencia de la Reforma Constitucional de ese año, se fundamentó en los principios de la doctrina de los derechos adquiridos y las meras expectativas dominante en aquella época. Se dijo entonces que en Derecho Público no existen derechos adquiridos ni meras

expectativas y, por consecuencia, la reforma debía regir "in actum". Pero han transcurrido más de 25 años desde que esta tesis fue enunciada, y el Derecho Público ha evolucionado en esta materia en tanto que la legislación positiva y la doctrina chilenas han aceptado la teoría del acto complejo estatal.

En la legislación positiva chilena puede observarse la aceptación de la tesis del acto complejo estatal a través de diversas normas constitucionales. En efecto, si no tuviesen valor los actos parciales que constituyen el proceso de formación de la ley no se explicaría que el rechazo por la Cámara de origen de un proyecto de ley produjera los efectos jurídicos que genera en la actualidad, esto es la imposibilidad de que pueda presentarse el mismo proyecto sino después de transcurrido un año desde dicho rechazo.

Hasta la Reforma Constitucional que entró en vigencia el 4 de noviembre de 1970, se sostenía por los precedentes y prácticas parlamentarios que la urgencia hecha presente por el Presidente de la República respecto de un proyecto de ley, tenía valor sólo en el trámite en que dicha declaración de urgencia era formulada, lo que demuestra palmariamente que para el constituyente este acto complejo de formación de la ley tiene trámites bastante definidos que individualmente producen efectos jurídicos.

Si se estima que el acto legislativo es complejo, formado por diferentes actos jurídicos parciales, la interpretación de la vigencia de la Constitución tiene que hacerse de conformidad con esta tesis, sustentada en

Chile a partir del año 1958 por el Profesor de Derecho Constitucional don Mario Bernaschina, y que ha sido aceptada en varias oportunidades por la Corte Suprema y por la Contraloría General de la República.

Sobre la base de hacer una distinción entre la vigencia y el contenido de las normas constitucionales y aceptando que la naturaleza jurídica del acto legislativo es compleja, se puede entrar, expresa el señor Cumplido, a examinar de manera científica las consultas que se formulan.

Acepta, en primer término, el principio de la vigencia "in actum" respecto de aquellos actos aún en trámite en que no ha habido expresión de voluntad de alguna de las autoridades que intervienen en el proceso de formación de la ley. Por ejemplo, el Presidente de la República no podría formular hoy un veto que infrinja lo dispuesto en las nuevas normas constitucionales, a pesar de que el proyecto de ley objeto de las observaciones se haya tramitado con anterioridad a la reforma en los otros dos órganos legisladores y a pesar de que se encuentre dentro del plazo para emitir el veto.

Pero si alguno de los órganos del Estado ha expresado su voluntad, el acto sobre el cual ha recaído esa manifestación ha adquirido vigencia y validez y, en consecuencia, la Reforma Constitucional no lo puede afectar, aunque la ley sea un acto jurídico complejo, porque autónoma e independientemente ese acto jurídico parcial tiene plena eficacia jurídica y no puede ser revocado sino por los medios que la propia Constitución establece, estando prohibido por el artículo 4° de su texto que alguna autoridad,

magistratura, persona o reunión de personas se atribuyan, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente les hayan sido conferidos por la Constitución y las leyes. En este caso, al desconocer la validez del acto uno de los órganos parciales en el proceso de formación de la ley, el Congreso se estaría arrogando una facultad que la Constitución no le ha reconocido, cual es la de dejar sin efecto la voluntad legal y constitucionalmente manifestada por uno de estos órganos parciales.

Señala que, a su juicio, todas aquellas observaciones a los proyectos de ley formuladas por el Presidente de la República en tiempo y forma y en uso de una facultad constitucionalmente vigente al 4 de noviembre de 1970, deben ser conocidas y votadas por los otros órganos legislativos. Lo contrario significaría que este acto de voluntad --que es un acto jurídico absolutamente perfecto, no obstante su carácter parcial-- sería dejado sin efecto por una causal no prevista en la Constitución.

Igual tesis sostiene en lo relativo a la restricción de las facultades de los Parlamentarios para promover iniciativas respecto de ciertas materias de ley, frente a los proyectos presentados con anterioridad a la vigencia de la reforma y que estén actualmente en tramitación en las respectivas Cámaras.

Respecto a la cuestión de si el hecho de que el Presidente de la República incluya un proyecto de ley en la Convocatoria significa tácita o implícitamente que le otorga su patrocinio, opina que la situación es clara, ya que la Constitución establece que el Presidente de la

República señalará en la Convocatoria las materias legislativas, es decir, las ideas a legislar. Si el Presidente de la República incluye la idea de legislar es porque real y tácitamente está prestando su consentimiento a esa materia. No habría, a su juicio, otra interpretación lógica o racional frente a este problema. Señala que en este aspecto es muy clara la Constitución ya que ella habla de "negocios legislativos". Lo que se incluye en la Convocatoria es la materia y una vez incluida, si ésta es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, habrá que entender que el Jefe del Estado está de acuerdo en que se legisle sobre ese negocio.

El señor ALEJANDRO SILVA estima que los principios generales que deben regir este aspecto son los siguientes:

En primer lugar, la continuidad del ordenamiento constitucional, por tratarse de una simple modificación de la Constitución y no de un cambio total. Las modificaciones que se hagan al texto constitucional deben estar inspiradas en el principio de continuidad del ordenamiento constitucional en los aspectos particulares objeto de la reforma, según la voluntad expresa del constituyente y según el objeto de aquélla.

El segundo principio que debe considerarse es el de la continuidad del proceso formativo de la ley. El proceso de formación de la ley es complejo y consta de varias fases, que deben seguir cumpliéndose sin perjuicio de las alteraciones que corresponda aceptar respecto de aquellas leyes que no estaban promulgadas al tiempo de producirse la vigencia del nuevo texto constitucional.

Le parece necesario, en tercer lugar, tener presente la continuidad de los órganos constitucionales que se advierte antes y después de una Reforma Constitucional. Esta continuidad es muy clara en el Parlamento y en el Presidente de la República, porque aun cuando cambie el titular, y en esta oportunidad haya tocado la coincidencia de que la reforma rija para un nuevo Jefe de Estado, desde el punto de vista institucional son una misma y única autoridad.

En cuanto a la proyección de una Reforma Constitucional cree necesario distinguir entre el aspecto institucional procesal y el sustantivo. En este último, la modificación constitucional afecta a toda la legislación, sin distinguir si ha sido promulgada antes o después del 4 de noviembre y sin distinguir la etapa en que se encuentre el proceso formativo de la ley, ya que la voluntad constitucional es de tal manera preponderante que en los aspectos dogmáticos --ideal de derecho y garantías de los gobernados-- toda la legislación, no sólo la que está en proceso de formación sino que la promulgada, tiene que ceñirse a la Carta Fundamental. Nuestra jurisprudencia se ha pronunciado en este sentido, en relación con la reforma al derecho de propiedad. En cuanto a lo orgánico procesal, debe seguirse adelante, sin perjuicio de las modificaciones que se produzcan cuando actúen los órganos con posterioridad a la Reforma Constitucional.

Dentro de estos principios, los problemas concretos que va a presentar la reforma pueden resolverse con bastante facilidad y claridad. Por ejemplo, la facultad de vetar que tiene el Presidente de la República debe considerarse dentro del estatuto jurídico constitucional que

estaba vigente al formularse la observación y el pronunciamiento por parte del Parlamento en relación a ella debe hacerse según la norma vigente en el momento en que éste la va a conocer.

En materia de restricciones de la iniciativa de los Parlamentarios y de la ampliación del campo que cabe darle ahora a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, dice estar en desacuerdo con el precedente de 1943, por la tesis que ha sustentado. Le parece que las leyes tienen que seguir su proceso formativo y que las iniciativas ya formuladas tienen plena validez constitucional y deben continuar su tramitación normal, dentro del respeto al ordenamiento jurídico precedente en sus proyecciones institucionales y procesales posteriores. Pero cree que cuando una moción o mensaje está en el terreno de la iniciativa, aun cuando se haya presentado formalmente antes de la reforma, debe sujetarse al nuevo ordenamiento constitucional. Le parece que la iniciativa es el resorte jurídico que pone en movimiento el proceso formativo de la ley y que cumple plenamente su misión jurídico-constitucional desde el momento en que la Cámara de origen se ha pronunciado en general sobre esa misma iniciativa. Considera que ahí se cumplió el papel de la iniciativa y para la Constitución desaparece desde el momento en que la Cámara de origen, como ha dicho, se pronuncia en general sobre el proyecto. No cree que la iniciativa desaparezca sólo por haberse dado "cuenta" de ella en una Corporación, ni con el envío del proyecto a la Comisión, porque estos trámites son esencialmente de ordenamiento reglamentario. Por este motivo, a su juicio, existe iniciativa desde que se presenta

el proyecto hasta el momento en que se pronuncia sobre él la Cámara de origen. Como consecuencia de esta apreciación debe considerarse la modificación de la Constitución sobre la base de aquellas iniciativas que estaban agotadas en su objetivo propio, entendiéndose agotadas desde el momento en que la Cámara de origen se ha pronunciado en general sobre ellas, las que deben seguir adelante su tramitación sin que pueda formularse el reparo que tendría dentro del nuevo ordenamiento constitucional.

No es propio que a una ley promulgada se le haga, "a posteriori", un reparo sobre un aspecto puramente procesal-institucional-orgánico que debió regir según el estatuto que cada uno de los órganos iba aplicando en el momento en que le correspondía cumplir su respectiva función.

Finalmente, en cuanto a la posibilidad de que la inclusión de un proyecto por el Presidente de la República en la Legislatura Extraordinaria haga presumir que le otorga su patrocinio tácito, hace presente que a su juicio no puede considerarse iniciativa del Presidente de la República una materia por el hecho de incorporarla en la Convocatoria de una legislatura.

El señor JORGE OVALLE expresa que su criterio sobre las materias sometidas a debate es discrepante con los sostenidos por los señores Cumplido y Silva. Es discrepante no en razón de los fundamentos teóricos que ellos invocan para extraer las conclusiones que han expuesto, sino que lo es en atención a que, en su concepto, el problema está en esta oportunidad radicado fundamentalmente en la interpretación o inteligencia de las disposiciones mismas contenidas en la Reforma Constitucional.

Señala que en lo relativo a un criterio de

orden general de tipo interpretativo en materia constitucional, coincide con el claramente expuesto en un trabajo del Profesor don Jorge Tapia Valdés. En éste se expresa que en materia de interpretación de la ley constitucional, es evidente que además de aquellas normas que sirven para interpretar la ley común, deben tenerse presente otros criterios, particularmente los de orden teleológico, ya que, como se manifiesta en el trabajo aludido, "si la Constitución es un instrumento de Gobierno, ella debe ser interpretada con un criterio amplio, liberal y práctico y nunca estrecho, limitado o técnico, en forma tal que la aplicación práctica de sus disposiciones permita cumplir cabalmente los fines que la informan.". En otras palabras, la Reforma Constitucional estuvo inspirada en el propósito de cumplir ciertos objetivos o fines e incuestionablemente sus disposiciones deben ser interpretadas de manera que ellas sirvan de un modo cabal al cumplimiento de los fines que se tuvieron presentes al aprobarla. Señala que este puede ser un criterio de orden general para apreciar el problema.

Pero, además, en su opinión, todas las preguntas concretas que se han planteado en el memorándum de la Comisión están de un modo u otro resueltas en el texto mismo de la Carta Constitucional, por lo que la solución a que se llegue será aquella que las propias disposiciones constitucionales destacan.

Primera pregunta: ampliación de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En su opinión, los actos en el derecho, y particularmente en el Derecho Público, están regidos por las disposiciones vigentes en el

momento en que el acto se cumple o ejecuta. Si hemos de apreciar la validez u operancia de la proposición de un proyecto de ley --tener iniciativa es tener facultad para proponer un proyecto-- debemos juzgar esa proposición de acuerdo con las normas vigentes en el momento en que el proyecto de ley es propuesto. De consiguiente, si, antes del 4 de noviembre, un Parlamentario ha propuesto un proyecto de ley, esa proposición ha de ser juzgada con las normas que regían en el momento en que ella se planteó.

Segunda pregunta: ¿cuál sería el procedimiento a seguir respecto de esas proposiciones? Responde que el que señale la norma constitucional en cada uno de los trámites, entendiéndose que esa norma constitucional es la vigente en el momento en que esos trámites se cumplan.

Tercera cuestión: ¿pueden ser considerados como patrocinados tácitamente por el Presidente de la República aquellos proyectos, iniciados en moción, incluidos en la Legislatura Extraordinaria convocada por el mismo? Estima que no, porque lo que el Presidente de la República incluye en la Legislatura Extraordinaria son los negocios legislativos, es decir, está expresando el deseo o propósito de que la materia a que ese negocio se refiere sea debatida, sin que ello implique patrocinio tácito de un proyecto determinado. De resolver que por la sola inclusión del negocio o de la materia general en la Legislatura Extraordinaria se está otorgando patrocinio a un proyecto de ley determinado, significa que se están haciendo sinónimas las dos expresiones, negocio legislativo y proyecto de ley, lo que no es efectivo, porque el negocio legislativo es la materia de orden general que admite la proposición

de otros proyectos o la discusión de otras materias que, refiriéndose al mismo negocio, sean diferentes del proyecto en debate.

Cuarta cuestión: ¿pueden seguir tramitándose las indicaciones que contengan ideas ajenas a las matrices o fundamentales del proyecto? Señala que el problema también está resuelto en la Carta Constitucional. Evidentemente que se pudieron formular indicaciones antes del 4 de noviembre a los proyectos en tramitación; pero, si van a ser consideradas o discutidas por cualquiera de las ramas del Congreso con posterioridad a la reforma, cobra aplicación el artículo 48 de la Carta. De consiguiente, si el artículo 48 de la Constitución hoy vigente establece que todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara como en el Senado, pero que en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, es incuestionable que, aun cuando pudieron formularse estas indicaciones, la Cámara que las va a conocer en este instante, está sujeta a las disposiciones de la Carta Política vigente desde el 4 de noviembre de 1970, que le ordena perentoriamente, de modo que no ofrece dudas en su redacción y propósitos, que no se admitirán en esa Cámara las indicaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Por último, se plantea la consulta relativa a los vetos y conjuntamente con ello el problema de los proyectos ya despachados por el Congreso. A su juicio, los proyectos ya aprobados por la Cámara y por el Senado lo fueron de acuerdo con las leyes vigentes en el momento en que las aprobaciones respectivas se prestaron. Si el Congreso despachó un proyecto, aun cuando él no haya recibido todavía

el pronunciamiento del Ejecutivo o no se le haya remitido a éste para su promulgación, incuestionablemente que ya cumplió las etapas de acuerdo con la ley vigente que rigió las respectivas fases de gestación. Ya verá el Presidente de la República lo que hace con ese proyecto: si hace uso de los derechos que la Constitución le confiere o si se limita a promulgarlo y a ordenar su publicación. De consiguiente, no cree que el problema le interese al Congreso. Si el proyecto ha sido despachado por el Parlamento, ha escapado de su competencia justo en el momento de haberle prestado las aprobaciones requeridas por la Constitución entonces vigente.

En cuanto al problema de los vetos, estima que cuando el Presidente de la República ejerció el derecho de veto con anterioridad a la vigencia de la reforma --antes del 4 de noviembre-- hubo de sujetarse a las disposiciones que regían a la época en que los planteó, de modo que las observaciones han debido estar sujetas a las normas generalmente aceptadas en esa época. Si de acuerdo a estas normas formuló vetos aditivos permisibles, ellos estuvieron bien planteados. Pero ocurre que si ese veto tiene que ser juzgado, tratado, resuelto y votado ahora, esto es, después del 4 de noviembre, se le deberán aplicar las disposiciones hoy vigentes en la Carta Política, es decir, el inciso final del artículo 53, en virtud del cual en ningún caso se admitirán las observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Es menester aplicar esta disposición porque cualquier otro criterio que se adopte al respecto significaría violar y dejar sin aplicación el citado inciso final del artículo 53.

El señor JORGE GUZMAN DINATOR señala que existen otros principios aún no citados en este debate que son esenciales para apreciar la diferencia de la naturaleza jurídica que existe entre la norma jurídica ordinaria y la norma constitucional. Advierte que el distinto valor jurídico de las normas ordinarias y de las constitucionales, trae como consecuencia que en el momento en que exista una oposición entre ellas, deberá primar siempre la norma constitucional. Este principio, que generalmente se conoce con el nombre de la supremacía constitucional, puede enunciarse de una manera muy sencilla a través de tres o cuatro afirmaciones. Una de ellas consistiría en que el derecho está constituido por un sistema jerárquico de normas jurídicas, en la cúspide de las cuales están las constitucionales. Este principio de la supremacía de la Constitución, según se enseña en la cátedra, tiene dos grandes aspectos: uno material y otro formal. En su aspecto material el principio de la supremacía de la Constitución trae como consecuencia la afirmación de que todo el orden jurídico se basa en la Constitución; que la validez del poder emana de ella; que la Constitución es la regla fundamental y que organiza las competencias de los distintos poderes. Este último elemento es fundamental, según su criterio, porque si la norma jurídica constitucional establece en un momento determinado lo que puede hacer y lo que no puede hacer cualquier órgano del poder público, ha modificado la competencia de dicho órgano. Por eso, si algún acto complejo que necesita acuerdo de voluntades de los distintos componentes de la expresión de la voluntad soberana, no ha terminado de perfeccionarse, el acto todavía no tiene valor jurídico. En consecuencia, cuando se modifica la regla fundamental, se modifican también las otras reglas, subordinadas a aquélla, que no han llegado a

transformarse en una expresión jurídica perfecta.

Esta es la tesis que ha servido de fundamento al pronunciamiento del Senado el año 1943.

El punto de vista fundamental está manifestado en el párrafo tercero del informe pertinente que dice:

"Estima vuestra Comisión que la reforma constitucional que, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución Política del Estado se entiende incorporada a su texto inmediatamente de ser promulgada, alcanza a todas aquellas iniciativas de ley de origen parlamentario, cuyo proceso de formación no ha terminado a la fecha de promulgación de la ley constitucional. Ha tenido presente para sustentar esta opinión, el hecho de que las leyes de derecho público rigen "in actum", sin que pueda hacerse valer respecto de ellas la teoría de los derechos adquiridos o de las meras expectativas."

Como sabemos, la teoría de los derechos adquiridos y de las meras expectativas es de derecho privado, y no tiene aplicación en el ámbito del derecho público.

En síntesis, considera que el proceso legislativo es un acto complejo que se perfecciona sólo cuando está totalmente terminado. Es decir, en el momento en que se haya expresado la voluntad soberana en la forma prescrita por la Constitución, una disposición es inamovible. Pero mientras no se haya terminado de manifestar dicha voluntad, ella no es sino una forma parcial de manifestación cuya validez queda sujeta a la modificación de las competencias. Modificada la competencia por la regla constitucional las cosas quedan donde están. Las que alcanzaron a ser despachadas tienen valor jurídico y las que no lo fueron, pasan a ser regidas por las nuevas disposiciones, examinándose en cada caso y en la etapa en que

la tramitación quedó, si pueden continuar o no válidamente su tramitación.

La regla constitucional, agrega, establece que la norma de derecho público rige "in actum", lo que significa que aquello que ha sido totalmente tramitado dentro de esa norma tiene valor jurídico. Todo lo otro, que no esté totalmente tramitado, tendrá que ser analizado en relación con el momento en que esa norma fue dada o dictada.

El señor SILVA BASCUÑAN pregunta al señor Guzmán si concuerda con el criterio de que frente a una reforma constitucional hay que distinguir entre los preceptos de tipo institucional orgánico o procesal y los principios sustantivos relativos al ideal de derecho y a las garantías privadas. Le parece que la supremacía constitucional se proyecta con caracteres distintos en uno y otro aspecto.

El señor GUZMAN manifiesta que la distinción es útil, pero que el mismo tipo de interpretación se aplica a los dos casos. De manera que, desde el punto de vista del análisis, conceptualmente son cosas distintas, pero la interpretación es perfectamente aplicable a ambos casos. Por lo tanto, si se aplica este único y simple criterio a todas las cuestiones, ellas van a tener una sola respuesta lógica: aquellas normas que fueron totalmente tramitadas y en consecuencia se convirtieron en normas jurídicas de acuerdo con la norma constitucional, quedaron perfectas. En tanto que las otras tendrán que atenerse a la competencia que la nueva norma constitucional haya señalado para cada una de las autoridades u organismos.

El señor FUENTELABA solicita que se precise en qué momento se entiende que la ley está totalmente tramitada. Concretamente, si debe entenderse que la ley está absolutamente terminada en el momento que transcurre el plazo que tiene

el Presidente de la República para formular observaciones o desde el momento que ha sido promulgada. A su juicio, este asunto tiene importancia porque un proyecto de ley aprobado por las dos Cámaras y respecto del cual no se han formulado observaciones dentro del plazo legal, debe ser promulgado si se acepta la teoría del acto complejo; por el contrario, si se estima que la tramitación no está completa y que la norma es inconstitucional, el Presidente de la República podrá recurrir al Tribunal Constitucional para dilucidar el problema.

El señor GARCIA señala que es importante tener presente que la diferencia entre la Comisión que estudió el problema el año 1943 y la que se ha constituido ahora, es muy clara. En 1943, el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales consultó al Senado sobre lo que debía hacer en ese momento, en tanto que ahora las dos Ramas del Congreso están reunidas para saber lo que el Parlamento hará como órgano del Poder Público. De manera que lo que pase en el instante en que se le comuniquen al Presidente de la República los proyectos despachados por el Congreso queda fuera de su competencia y se transforma en un problema de absoluto resorte del Jefe del Estado. Señala, por tanto, que la competencia de esta Comisión Mixta debe ser sólo para ordenar el trabajo parlamentario.

El señor FUENTEALBA insiste en que es importante dilucidar cuándo se entiende que el proceso de tramitación de una ley está terminado: si al momento de la promulgación o cuando ha sido totalmente despachada por los poderes colegisladores.

El señor LUENGO señala que las normas que la Comisión acepte sobre esta materia no podrán alcanzar de ninguna manera a los proyectos que ya han sido despachados por el Congreso.

El señor FUENTEALBA señala que el informe de esta Comisión Mixta no obliga al Poder Ejecutivo.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que el proceso formativo de la ley termina con el acto de promulgación, ya que hasta ese instante se puede recurrir al Tribunal Constitucional para enervar la ley. Estima que la promulgación se produce cuando el decreto respectivo queda totalmente tramitado en la Contraloría General de la República.

El señor GARCIA sostiene que la promulgación se materializa cuando el Presidente de la República firma el decreto respectivo ya que ahí se ha manifestado su voluntad, de manera que una vez firmado no lo podrá retirar de la Contraloría para reclamar su inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El señor CUMPLIDO, al hacerse cargo de algunas opiniones manifestadas en el transcurso del debate, señala que había desglosado el problema materia de esta reunión, a fin de aclarar que no se trataba de interpretar la norma sustantiva de la Constitución, que en sí lleva una intención teleológica o finalista, sino de interpretar una norma adjetiva, procesal, de vigencia de la Constitución.

Señala que los principios generales de la legislación chilena establecen que la interpretación teleológica o finalista es la última de aquellas a las cuales hay que recurrir. Advierte que la interpretación teleológica en la doctrina se basa fundamentalmente en estatutos jurídicos autosuficientes, en que ellos mismos han señalado los principios básicos que orientan la legislación para poder ser interpretada en forma finalista.

También se ha sostenido que no ha habido en los casos en estudio agotamiento de competencia. El Profesor Cumplido discrepa sustancialmente de esta afirmación, ya que la Constitución ha señalado expresamente en cada uno de los trámites de la formación de la ley la competencia que corresponde a cada

uno de los órganos intervinientes. Tanto en el caso de la iniciativa cuanto en el del veto, la autoridad que ejerce su competencia, la agota al ejercerla. Luego no existe un problema de competencia pendiente, pues ella está agotada. Agrega que el señor Ovalle ha dado como contra argumento de la posición sustentada por él, el hecho de que tanto la indicación como el veto válidamente formulados en su oportunidad, deben ser rechazados por la Cámara respectiva, al pronunciarse sobre ellos, ya que el texto explícito señala que no pueden admitirse. Sin embargo, a juicio del Profesor Cumplido, esta tesis es difícil de sustentar en cuanto a que, si agotada la competencia, el acto fue jurídicamente válido en su oportunidad - y la restricción se refiere precisamente a ese acto, no a la competencia posterior de los otros órganos -, no puede en realidad considerarse limitada la competencia del nuevo órgano, que es la respectiva Cámara, cuando tenga que pronunciarse. De manera que a su juicio no se trata de un problema de agotamiento de competencia, sino de un problema en que cada órgano ha realizado el acto en tiempo y forma.

Si se recurriera a la interpretación finalista aludida se atrevería a decir que ella es una trampa para el Presidente de la República, ya que el Jefe del Estado, en uso de facultades explícitas, hizo uso de un derecho a través del cual proyectó íntegramente el concepto de ley de una manera determinada, estimando respecto de ciertas materias que debía adicionarles otras para que la ley fuera perfecta. Sin embargo, no obstante haber obrado lícitamente en uso de una competencia constitucional, el criterio interpretativo que se ha dado - errado a su juicio - está cercenando o parcializando el concepto que el Presidente de la República tenía de lo que la ley debía ser. El Jefe del Estado tuvo un contexto dentro del cual actuar, cuya modificación o cambio no puede dejarlo en una situación desmedrada respecto de los proyectos cuya tramitación

se inició dentro de dicho contexto.

Por último, se ha dicho que la materia que se incluye en la convocatoria es el negocio legislativo. Esto es efectivo; pero, señala, si el incluido es un proyecto de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la idea de legislar importa una autorización para que el Congreso discuta y apruebe ese proyecto.

Finalmente, se pregunta por la suerte que tendrán los proyectos de ley que están en segundo o tercer trámite constitucional a los que se le han formulado indicaciones que vulneren lo dispuesto en el artículo 48 de la Carta Fundamental. Al respecto, señala que cada trámite en el proceso de formación de la ley es independiente y produce efectos jurídicos, por lo que, en consecuencia, hay que analizar el problema sobre esa base.

En seguida, se formulan las siguientes preguntas:

a) cuando la observación del Presidente de la República ha cumplido un trámite constitucional y ha sido aprobada por una Rama del Congreso ¿qué norma le es aplicable?

b) cuando un proyecto que esté actualmente en tercer trámite constitucional contiene disposiciones aprobadas que resultan contrarias a la nueva Constitución, ¿cuál es la suerte de esas disposiciones?

El señor SILVA BASCUÑAN señala que sobre las iniciativas en que había recaído un pronunciamiento de la Cámara de origen antes de la vigencia de la nueva Constitución no se debe, a su juicio, en los trámites posteriores que se desarrollen en una u otra Cámara, o en relación al veto, abrir la posibilidad de estimar que la moción o mensaje que dió origen a ese proyecto estaba mal concebida dentro de los límites de la nueva Constitución. Lo anterior, porque le parece que los aspectos puramente institucionales, orgánicos y procesales en cada

una de las realizaciones consumadas antes de la vigencia de las nuevas normas constitucionales no pueden debilitar la fuerza y vigor de esas actuaciones por el sólo cambio que se haya producido en la orientación constitucional. Esto sólo podría valer en relación a la sustancia de la Constitución y, especialmente, en relación a los derechos de los ciudadanos.

Le parece al señor Silva que la norma del artículo 24 de la Ley de Efecto Retroactivo de las Leyes, en relación con la ritualidad de los juicios, es una norma de inspiración diferente, que está proyectada en el derecho privado en relación a los derechos que las partes hayan adquirido, en tanto que en el ordenamiento constitucional no cabe aplicar las normas del derecho privado porque no existen partes que puedan resultar afectadas en sus derechos. Es la vida interna del Poder del Estado la que está proyectada en la Constitución, mientras que en la ritualidad de los juicios es el Poder del Estado en relación a las libertades e intereses de los ciudadanos.

- - - - -

El señor FUENTES don CESAR, estima que el sentido de la voz "admitir" que usa la Constitución debe ser el mismo para los actos del Presidente de la República cuando formula la observación, que para el Congreso cuando conoce de ella. Cree que si una observación fue válida cuando la planteó el Presidente de la República al Congreso, éste debe admitirla a tramitación puesto que la actuación es válida para todos los efectos legales.

Estima que interpretar la norma de los artículos 48 y 53 como lo ha hecho el Profesor Ovalle significa otorgarle a esta reforma constitucional efecto retroactivo y no inmediato como se pretende. Se caracteriza una ley de efecto retroactivo porque regula la actuación originada con anterioridad a su vigencia, dejando sin aplicación la norma que regía en el tiem-

po en que esa actuación se generó. Sin embargo, cuando una ley rige "in actum" conservan plena validez las actuaciones anteriores sancionadas por la legislación entonces en vigor.

El señor OVALLE expresa que la tesis del Profesor Cumplido pretende limitar la materia sometida a debate a un problema de vigencia de las normas constitucionales, excluyendo la posibilidad de que proceda una tarea de interpretación de las mismas. Señala que el propio debate promovido en la Comisión indica claramente que para determinar la cuestión de la vigencia de las normas y para resolver los problemas que específicamente se han planteado, debe tenerse presente la interpretación de las normas mismas de la Constitución. De consiguiente, esta es una tarea de interpretar también las normas fundamentales, lo que a su vez determina la vigencia de la Carta.

Recalca que en la referida tesis se afirma que en el complejo proceso de formación de la ley, debe ser la ley vigente al momento de iniciarse el proceso la que ha de regirlo hasta su fin, hasta la formación del texto legal, lo que estima absolutamente errado.

El señor CUMPLIDO manifiesta que lo dicho por él debe interpretarse en el sentido de que cada acto en el proceso de formación de una ley debe regirse por las normas de la ley vigente al momento en que ese acto se realiza.

A continuación, el señor OVALLE explica que debe considerarse legítimo un veto planteado por el Presidente de la República bajo la vigencia de una norma antigua, ya que tenía facultad para hacerlo; pero, el Congreso deberá tratarlo, a su juicio, bajo la vigencia de la nueva norma constitucional. El señor Fuentes, señala el Profesor Ovalle, sostiene que al aplicar la nueva norma a un veto en esas condiciones, se estaría dando efecto retroactivo a la reforma porque se estaría juzgando con esas normas un veto planteado con anterioridad; pero, en caso contrario sucedería que aplicándose la antigua

norma para juzgar el antiguo veto, se le da a la norma constitucional anterior una vigencia que va más allá del 4 de noviembre, puesto que para apreciar ese veto se está aplicando la norma vigente en el momento que se planteó, de modo que el argumento del señor Diputado es ambivalente.

El señor FUENTES señala que la pregunta fue acerca de cuándo se entiende "admitido" a tramitación un proyecto de ley, según la propia Carta Fundamental.

El señor OVALLE señala que la Cámara de origen primero y la revisora después, analizan siempre las observaciones del Presidente de la República y no el proyecto de ley dentro del cual esas observaciones están incorporadas, porque ello sucede cuando se han cumplido los trámites que la Constitución exige. Pues bien, cuando las Cámaras están analizando las observaciones del Presidente de la República, sus actuaciones están regidas por las normas que imperativamente entraron a formar parte de la ley constitucional. El veto no se concretó en ley por el solo hecho de plantearlo, ya que su formulación no implica otra cosa que un llamado del Presidente de la República a que se observen determinadas normas. En ese instante cada Cámara está haciendo uso de las atribuciones que tiene. No se trata de que un acto válido se haya invalidado. Lo que ocurre es que una nueva norma constitucional está rigiendo los actos de otras autoridades, las que no tienen mandato para aplicar a sus actos disposiciones antiguas sino que deben regirse por las actualmente vigentes. De otra manera, y si se dejan de aplicar esas nuevas normas constitucionales, se estará vulnerando la Carta vigente.

Señala que el Presidente de la República pudo vetar ciertos proyectos bajo la vigencia de una determinada ley sin obligar a las Cámaras a seguir sometidas a la vigencia de esas normas, debido a que el Poder Constituyente está por sobre la voluntad del Presidente y en este caso ha dado normas sustantivas diversas.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que las observaciones del Presidente de la República constan de dos etapas bien definidas: la formulación de la observación y su admisión. Normalmente ellas se cumplen bajo una misma norma constitucional. Señala que la observación del Presidente de la República es una especie de petición a otro órgano para que se pronuncie sobre ella. Lo lógico es que la petición se formule en términos de que el órgano a pronunciarse las acepte. Por este motivo cuando la norma constitucional dispone que no se admitirán ciertas observaciones se le está indicando, a su vez, indirectamente al Presidente de la República, que no formule indicaciones inadmisibles porque las Cámaras no podrán aceptarlas. Pues bien, cuando cambia la norma constitucional se puede presentar la situación que se haya formulado la observación válidamente de conformidad con la disposición vigente en la época en que se presentó y que el órgano a pronunciarse sobre ella deba hacerlo bajo una nueva disposición constitucional. Al respecto, insiste en que la vida del Estado tiene que tener continuidad por lo que opina que todo tiene que seguir desarrollándose de manera que cada autoridad que se va a pronunciar sobre un acto después de la reforma constitucional debe volver atrás y considerar el estado en que había quedado su anterior tramitación. Cada autoridad cumplirá las etapas formativas de la ley según el estatuto que esté vigente cuando se ejercite la facultad. No se le ocultan los problemas que se crean al otorgar validez a los actos procesales cumplidos antes de la reforma, pero también estima que sería sumamente peligro-

so que el Estado sufriera una perturbación por el hecho de haberse aprobado una simple reforma constitucional. Estima que la Constitución está llamando a cada autoridad para que en el cumplimiento de la función que le corresponda se atenga a la nueva Constitución, pero de ninguna manera invalida las actuaciones de los Poderes Públicos realizadas con anterioridad.

El señor CUMPLIDO sostiene que cuando explicó la tesis de que el proceso de formación de la ley era un conjunto de actos parciales que integraban uno complejo, trataba de decir que la competencia de la respectiva autoridad se agotaba con ese acto. Significa esto que si el Presidente de la República usó la facultad de veto que le otorgaba la antigua disposición constitucional, ejerció en la oportunidad un acto perfectamente válido y lo que le corresponde a la respectiva Cámara es pronunciarse sobre su admisibilidad, esto es, sobre la validez del acto del Presidente de la República. Al pronunciarse la Cámara sobre la admisibilidad se está pronunciando sobre la validez constitucional del acto de la otra autoridad, no sobre su conveniencia o inconveniencia. El problema, a su juicio, estriba en saber bajo qué ley se va a examinar la validez del acto: si mediante la nueva o la antigua. Sostiene que un acto en derecho público realizado por una autoridad constitucional no puede examinarse bajo las disposiciones de la nueva ley, cuando éste fue formulado bajo el imperio de otra. En consecuencia, la admisibilidad tiene que examinarse de acuerdo con la ley que estaba vigente al momento en que el Presidente de la República ejerció su derecho.

El señor GUZMAN señala que las proposiciones de solución planteadas por sus colegas son extraordinariamente complejas y dan origen a toda clase de debates y cuestiones sobre cada uno de los casos que se presentan. En cambio, si prosperara la tesis que ha sustentado, todos los problemas se solucionarían de una manera mucho más sencilla, sobre la base

de estos dos criterios fundamentales: a) la aplicación del principio de vigencia "in actum" a todo el ordenamiento jurídico constitucional, y b) la concepción de que la ley es una totalidad, cuyo proceso de gestación no está afinado hasta el momento de su promulgación.

Renán Fuentealba M.
Presidente.

Jorge Tapia Valdés.
Secretario.

ANEXO II. -

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAÍDO EN CONSULTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SOBRE EFECTO DE DISPOSICIONES DE REFORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE PROYECTOS DE LEY EN TRAMITACIÓN¹.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación y Justicia ha considerado la consulta que os ha formulado el Ejecutivo, en uso de la facultad que le confiere el artículo 42 N° 7° de la Constitución Política del Estado, acerca de si estimáis o no como inexistente el Título VII, sobre Organización de la Administración Pública, del Proyecto Económico que se ha comunicado al Ejecutivo, y que dice relación con facultades que, en virtud de la ley de reforma constitucional promulgada el 23 de noviembre pasado, son absolutamente privativas del Presidente de la República.

A la sesión que dedicó vuestra Comisión al estudio de este asunto, concurrió el señor Ministro de Justicia, quien hizo presente que la consulta se ha formulado como muestra de una especial deferencia al Congreso Nacional, en cuyo seno se habrían vertido por algunos parlamentarios opiniones contrarias a las que con pleno convencimiento y sin que le asista dudas de carácter legal o constitucional alguno, propicia el Gobierno, y que es, como lo expresa en su oficio de consulta, en el sentido de que la ley constitucional promulgada tiene un efecto trascendente que se traduce en una acción que repercute en el pasado, en el presente y en el futuro de todo proyecto desde el instante mismo, en que cumplidos los requisitos que exige la Carta Fundamental fue una ordenación terminante del constituyente. Vuestra Comisión, por la unanimidad de sus miembros presentes, estuvo de acuerdo con el criterio manifestado por el Gobierno en esta materia.

Estima vuestra Comisión que la reforma constitucional que, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución Política del Estado se entiende incorporada a su texto inmediatamente de ser promulgada, alcanza a todas aquellas iniciativas de ley de origen parlamentario, cuyo proceso de formación no ha terminado a la fecha de la promulgación de la ley constitucional. Ha tenido presente para sustentar esta opinión, el hecho de que las leyes de derecho público rigen "in actum", sin que pueda hacerse valer respecto de ellas la teoría de los derechos adquiridos o de las meras expectativas.

Por otra parte vuestra Comisión no duda de que fue éste el espíritu y la intención del constituyente de la reforma recién despachada, espíritu que con la interpretación contraria se vería frustrado, desde el momento que existen en ambas ramas del Congreso numerosos proyectos de ley de iniciativa parlamentaria sobre materias que, en virtud de la ley constitucional de que se trata son, ahora, de la exclusiva competencia del Ejecutivo.

Abolviendo concretamente la consulta formulada, vuestra Comisión estima que los proyectos de ley de origen parlamentario sobre asuntos que en virtud de la reforma constitucional están entregados a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, no pueden seguir

tramitándose y si han sido ya despachados por el Congreso Nacional, no pueden ser promulgados en la parte en que contrarían los preceptos de la reforma constitucional. En consecuencia, no puede el Ejecutivo promulgar el Título VII del Proyecto Económico que se refiere a la Organización de la Administración Pública y que ha tenido su origen en una iniciativa parlamentaria.

Sala de la Comisión, a 6 de diciembre de 1943.— Aníbal Cruzat O.— H. Walker Larrain.— Fernando Alessandri. Acordado en sesión de esta fecha bajo la presidencia del señor Cruzat y con asistencia de los señores Walker y Alessandri.— E. ORTÚZAR, Secretario de la Comisión.

REPUBLICA DE CHILE

SENADO

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS DEL SENADOR PATRICIO AYLWIN AL
INFORME DE LA COMISION MIXTA SOBRE APLICACION DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL (Boletín N° 24.464)

1970

1.-Los problemas planteados son:

a) uno, de fondo o substancial, que consiste en resolver si la reforma constitucional que empezó a regir el 4 de Noviembre se aplica a los proyectos de ley, indicaciones u observaciones que se encontraban en tramitación antes de esa fecha; y

b) otro, de forma o procesal, que consiste en determinar cuál es el procedimiento que debe seguirse para aplicar la reforma a los proyectos que estaban en trámite a la fecha de su vigencia.

2.-El informa plantea las dos cuestiones como si fueran una sólo. En la pag. 3 dice que el asunto plantea " la misma pregunta básica y general: ¿ se aplican sus normas (de la reforma constitucional) a los proyectos de ley, indicaciones u observaciones que se encontraban en tramitación antes del 4 de Noviembre? o, en términos más concretos, ¿pueden seguir validamente tramitándose los proyectos de ley, indicaciones u observaciones que, formulados validamente antes del 4 de Noviembre, coliden, sin embargo, con las nuevas disposiciones constitucionales?." Y consecuentemente, en la pag.11, contestando la "pregunta básica" de si los proyectos de ley iniciados en mociones presentadas antes del 4 de Noviembre relativas a materias reservadas por la reforma a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, expresa la opinión mayoritaria de la Comisión en orden a que "la nueva norma constitucional que restringe la iniciativa de los parlamentarios en materia legislativa afecta a los proyectos de ley relativos a materias reservadas a la iniciativa exclusi-

REPUBLICA DE CHILE

SENADO

va del Presidente de la República presentados como mociones con anterioridad al 4 de Noviembre... y que dichos proyectos no pueden seguir tramitándose".

3.-Este planteamiento importa la afirmación "a priori", no fundamentada en ningún precepto constitucional ni legal, ni en ningún razonamiento jurídico, de que la forma, manera o procedimiento para hacer aplicables las normas de la reforma constitucional a los proyectos de ley iniciados antes del 4 de Noviembre en lo que sean contradictorios con la reforma consiste en que dichos proyectos "no pueden seguir tramitándose".

Se confunden así dos cuestiones distintas: si la reforma se aplica a los proyectos en trámite al 4 de Noviembre, y cuál es el procedimiento que debe emplearse para aplicarla.

4.-Coincidimos con la tesis del informe de que toda reforma constitucional rige "in actum" y, en consecuencia, se aplica a los proyectos en tramitación a la fecha en que empieza a regir, aún cuando ya hubieren sido despachados por el Congreso Nacional y faltara sólo su promulgación para convertirlos en ley.

Discrepamos, en cambio, con la tesis de que la forma o procedimiento de aplicar la reforma a los proyectos en tramitación consista en que ellos "no pueden seguir tramitándose" (conclusión general de la pag. 11 del informe) y que para este efecto, "la primera autoridad llamada a tomar conocimiento y resolución sobre el proyecto de que se trate", sea un Presidente de Comisión, el Presidente de la Cámara respectiva o, la correspondiente Comisión o Sala, "debe declarar la inconstitucionalidad del proyecto" (conclusiones a los puntos

REPUBLICA DE CHILE

SENADO

2°, 3° y 4° de la letra A y 2° de la letra B, pags. 30, 31 y 38 del informe).

Fundamos nuestra discrepancia en el principio fundamental sobre competencia contenido en el art. 4° de la Constitución Política, que prohíbe a todo órgano del Estado atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por las leyes.

Ningún precepto constitucional, legal ni reglamentario, otorga al Senado ni a la Cámara de Diputados la facultad general de "declarar inconstitucional" un proyecto de ley y paralizar consecuentemente su tramitación.

Los arts. 47 a 55 de la Comisión Política señalan lo que cada una de las ramas del Congreso Nacional pueden hacer frente a un proyecto sometido a su consideración.

Conforme a los arts. 47 y 48, la Cámara de origen puede rechazar un proyecto, aprobarlo, o acordar adiciones o correcciones. En conformidad a la reforma, " en ningún caso se admitirán las (adiciones o correcciones) que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto".

Con arreglo a los arts. 48, 49 y 50 de la Constitución, la Cámara Revisora puede aprobar, desechar, adicionar o corregir el proyecto que le llega de la Cámara de origen, en los dos últimos casos con las mismas limitaciones establecidas por la reforma.

Conforme al art. 50, en los trámites posteriores se votan las adiciones o correcciones, que pueden ser "aprobadas" o "reprobadas".

Los arts. 53 y 54 preceptúan la tramitación de las "observaciones" del Presidente de la República, respecto de las cuales cada Cámara puede: a) aprobarlas; b) desecharlas e

REPUBLICA DE CHILE

SENADO

insistir o no; y c) conforme a la reforma, declararlas inadmisibles.

Concordando estos textos constitucionales con los pertinentes del Reglamento del Senado, especialmente los arts. 101 y 112 que regulan la declaración de inadmisibilidad por inconstitucionalidad, se llega a las siguientes conclusiones:

a) la cuestión de inadmisibilidad de un proyecto por ser inconstitucional, sólo puede ser planteada en su primer trámite constitucional. Aprobado el proyecto por una Cámara, la otra carece de facultades para declararlo inadmisibles; sólo puede aprobarlo, rechazarlo, adicionarlo o corregirlo;

b) la inadmisibilidad de una indicación puede ser declarada en la Cámara en que esa indicación se formula. En los trámites posteriores, lo que se vota no es una "indicación" sino el texto aprobado por la otra Cámara, respecto del cual no cabe constitucionalmente sino la aprobación o el rechazo;

c) respecto de las observaciones del Presidente de la República, la reforma constitucional permite que cada Cámara se pronuncie no sólo por su aprobación o rechazo, sino también por su inadmisibilidad.

6.- Las conclusiones establecidas por la Comisión contradicen en parte los criterios anteriores. Respecto de la cuestión signada con la letra "A", se apartan de estos criterios ~~anteriores~~. las enunciadas con los N.ºs. 1º, 3º y 4º. Respecto de la cuestión signada con la letra "B", se apartan de ellos las anunciadas en los dos primeros números.

En todas estas conclusiones, se acepta la tesis de que cualquiera de las Cámaras, y aún su Presidente, o una Comisión, o el Presidente de ésta, pueden declarar inadmisibles un proyecto o un precepto ya aprobado en otra Cámara, para-

REPUBLICA DE CHILE

SENADO

lizando su tramitación. En nuestro concepto, esto excede las atribuciones constitucionales de los órganos legislativos, que carecen de competencia para ello.

7.- Debemos señalar que la aceptación de esa tesis obligaría a aceptar la de que el Presidente de la República, en el caso de un proyecto que estimare inconstitucional y que le fuera transcrito para su promulgación, podría lisa y llanamente declararlo inadmisibile, negándose a seguir tramitándolo, lo que importaría una clara violación de lo previsto en los arts. 53 a 55 de la Carta Fundamental, que precisan las únicas atribuciones del Presidente de la República respecto de los proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional.

8.- La verdad es que el mecanismo establecido en la Carta Fundamental, precisamente por la reforma constitucional de que se trata, para hacer valer la inconstitucionalidad de un proyecto o de alguno de sus preceptos, es el previsto en el art. 78 b), que faculta al Presidente de la República, a cualquiera de las Cámaras y a más de un tercio de sus miembros en ejercicio, para plantear al Tribunal Constitucional el asunto, en cualquier estado de la tramitación del proyecto, hasta el momento de su promulgación.

9.- Todo lo anterior nos lleva a sugerir que se apruebe simplemente la tesis fundamental o de fondo del informe, que establece que las normas de la reforma constitucional que empezó a regir el 4 de Noviembre último rigen in actum y se aplican aún a los proyectos, indicaciones u observaciones que estaban en tramitación a esa fecha; pero se omita el pronunciamiento sobre la casuística formal o de procedimiento acerca del modo cómo debe procederse en cada caso para la aplicación de ese principio.



PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

"Artículo 1°.- Introdúcense en la Constitución Política del Estado, las siguientes modificaciones:

Artículo 7°

Reemplázase por el siguiente:

"Artículo 7°.- Son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y estén inscritos en los registros electorales.

Estos registros serán públicos y las inscripciones continuas.

En las votaciones populares el sufragio será siempre secreto.

La ley regulará el régimen de las inscripciones electorales, la vigencia de los registros, la anticipación con que se deberá estar inscrito para tener derecho a sufragio y la forma en que se emitirá este último, como asimismo el sistema conforme al cual se realizarán los procesos eleccionarios."

Artículo 10

Suprímese el inciso segundo del N° 14.

Artículo 27

Intercálase en el inciso primero, a continuación de la frase "ciudadano con derecho a sufragio", la siguiente: ", saber leer y escribir".

Sustitúyese el inciso segundo por el siguiente:

"Además, al momento de su elección, los Diputados deben tener 21 años cumplidos, y los Senadores, 35."



Artículo 39

Redáctase la frase final de la letra b) de la atribución la., que comienza con las palabras "Durante ese tiempo", en la siguiente forma y como inciso segundo de esta letra:

"Durante ese tiempo, no podrá ausentarse de la República por más de diez días sin permiso de la Cámara, o, en receso de ésta, de su Presidente."

Agregáanse a la mencionada letra b) de la atribución la. como incisos tercero y cuarto, nuevos, los siguientes:

"Interpuesta la acusación se requerirá siempre de permiso; pero en ningún caso podrá ausentarse de la República si la acusación ya estuviere aprobada por la Cámara.

En caso de ausentarse de la República, deberá previamente comunicar a la Cámara su decisión y los motivos que la justifican."

Artículo 43

Agréganse en la atribución 2a., a continuación de las palabras "territorio nacional", las siguientes: "por más de quince días o en los últimos noventa días de su mandato".

Artículo 44

Redáctase su N° 3° en la siguiente forma:

"3° Fijar las normas sobre la enajenación de bienes del Estado o de las Municipalidades, y sobre su arrendamiento o cesión;"

Sustitúyese en el N° 7° el punto y coma (;) escrito a continuación de la palabra "país" por la conjunción "y", precedida de una coma (,), y suprimense la frase "y establecer aduanas" y la coma (,) que la antecede.

Suprimense en el N° 8° las palabras "peso, ley, ""

Intercálase en el N° 9°, a continuación de las palabras "las fuerzas de ", lo siguiente: "aire, ""



Refúndense los N°s. 10° y 11° en el siguiente, signado con el N° 10°:

"10° Fijar las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo la salida de tropas nacionales fuera de él;".

Sustitúyense los guarismos "12°" y "13°" por "11°" y "12°", respectivamente.

Sustitúyense el guarismo "14°" por "13°" y la expresión ", y", escrita al final de aquél, por un punto y coma (;).

Sustitúyense el guarismo "15°" por "14°" y el punto final de aquel número por ", y".

Agrégase como N° 15° el siguiente, nuevo:

"15° Autorizar al Presidente de la República para que dicte disposiciones con fuerza de ley sobre creación, supresión, organización y atribuciones de los servicios del Estado y de las Municipalidades; sobre fijación de plantas, remuneraciones y demás derechos y obligaciones de los empleados u obreros de esos servicios; sobre regímenes previsionales del sector público; sobre materias determinadas de orden administrativo, económico y financiero y de las que señalan los N°s 1°, 2°, 3°, 8° y 9° del presente artículo.

Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones, ni el plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales, salvo en lo concerniente a la admisión a los empleos y funciones públicas, al modo de usar, gozar y disponer de la propiedad y a sus limitaciones y obligaciones, y a la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social.

Sin embargo, la autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional ni de la Contraloría General de la República.

La autorización a que se refiere este número sólo podrá darse por un tiempo limitado, no superior a un año. La ley que la otorgue señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes.



A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización conferida.

Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley."

Artículo 45

Reemplázase en el inciso primero la palabra "principio" por el vocablo "origen".

Sustitúyense los incisos segundo y tercero por los siguientes:

"Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para proponer suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos; para alterar la división política o administrativa del país; para suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependan.

El Congreso Nacional sólo podrá aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere el inciso anterior."



Reemplázase en los incisos cuarto y quinto la palabra "principio" por "origen".

Artículo 46

Sustitúyese por el siguiente:

"Artículo 46.- El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara que haya recibido la manifestación de urgencia deberá pronunciarse dentro de treinta días si se trata del primero o segundo trámite, o dentro de quince, si de uno posterior.

No obstante, durante la legislatura ordinaria, cualquiera de las Cámaras podrá acordar que el plazo de la urgencia de un proyecto quede suspendido mientras estén pendientes, en la Comisión que deba informarlo, dos o más proyectos con urgencia."

Artículo 48

Agrégase, como inciso primero, el siguiente, nuevo:

"Artículo 48.- Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto."

Artículo 51

Agréganse los siguientes incisos, nuevos:

"Los Reglamentos de las Cámaras podrán establecer que se constituyan también Comisiones Mixtas de igual número de Diputados y Senadores, en cualquier trámite constitucional, para el estudio de proyectos de ley cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión o aprobación.

Asimismo, podrán establecerse en dichos Reglamentos normas en virtud de las cuales la discusión y votación en particular de proyectos ya aprobados en general por la respectiva Cámara, queden entregadas a sus Comisiones, entendiéndose aprobados los acuerdos de las mismas por la respectiva Corporación luego de transcurridos



cinco días de la fecha en que se dé cuenta del informe respectivo. Sin embargo, dichos proyectos volverán a la Sala para su discusión y votación en particular si, dentro del plazo que establece este inciso, lo solicitaren el Presidente de la República, o la quinta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, o la cuarta parte de los del Senado, en su caso.

No obstante, no podrá omitirse la discusión y votación particular en la Sala de los proyectos de reforma constitucional; los que reglamenten, restrinjan o suspendan los derechos constitucionales o sus garantías, salvo las excepciones señaladas en el inciso segundo del N° 15° del artículo 44; los relativos a la nacionalidad, ciudadanía o elecciones; los que establezcan, modifiquen o supriman contribuciones; los que autoricen la declaración de guerra; los que se refieran a delegación de facultades legislativas y los que versen sobre tratados internacionales."

Artículo 53

Agrégase el siguiente inciso final:

"En ningún caso se admitirán las observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto."

Artículo 55

Agrégase como inciso segundo, el siguiente, nuevo:

"La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contado desde que ella sea procedente. La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio."

Artículo 67

Sustitúyese la frase "durante el tiempo de su gobierno" por la siguiente: "por más de quince días ni en los últimos noventa días de su mandato".

Agrégase el siguiente inciso final:

"En todo caso, el Presidente de la República comunicará con la debida anticipación al Congreso su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican."



Agréganse en el epígrafe del Capítulo VI, antes de las palabras "Tribunal Calificador de Elecciones", las siguientes: "Tribunal Constitucional y".

Intercálanse, a continuación del epígrafe del Capítulo VI, los siguientes artículos, nuevos, signados con los números 78a), 78b) y 78c):

"Artículo 78a).- Habrá un Tribunal Constitucional, compuesto de cinco Ministros que durarán cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos. Tres de ellos serán designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y dos por la Corte Suprema de entre sus miembros.

Desempeñará las funciones de Secretario del Tribunal quien sirva el cargo de Secretario de la Corte Suprema.

Los Ministros designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado deberán ser abogados con un mínimo de doce años de ejercicio de la profesión y no podrán tener ninguno de los impedimentos que inhabiliten para ser designado juez, y uno de ellos deberá tener, además, el requisito de haber sido durante diez años titular de una cátedra universitaria de Derecho Constitucional o Administrativo en alguna de las Escuelas de Derecho del país. Estos Ministros estarán sometidos a las normas que para los Diputados o Senadores establecen los artículos 29 y 30, pero sus cargos no serán incompatibles con los de Ministro, Fiscal o Abogado Integrante de los Tribunales Superiores de Justicia, y lo serán con los de Diputado, Senador y miembro del Tribunal Calificador de Elecciones.

Los Ministros de designación de la Corte Suprema serán elegidos por ésta en una sola votación secreta y unipersonal, resultando proclamados quienes obtengan las dos más altas mayorías. Los empates serán dirimidos por sorteo en la forma que determine esa Corte.

Los Ministros de que trata el inciso tercero cesarán en sus cargos por muerte, por interdicción, por renuncia aceptada por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, por remoción acordada por éste a proposición de aquél, y por aceptar alguno de los cargos a que se refiere el inciso segundo del artículo 30.



Los Ministros a que se refiere el inciso cuarto cesarán en sus cargos por expirar en sus funciones judiciales y por renuncia aceptada por la Corte Suprema.

En caso de que un Ministro cese en su cargo de acuerdo con cualquiera de los dos incisos anteriores, se procederá a su reemplazo por el tiempo que falte para completar su período. Habiendo cesado en el cargo uno solo de los Ministros designados por la Corte Suprema, la elección del reemplazante se efectuará por ese Tribunal de acuerdo con los dos primeros incisos del artículo 65, y los empates serán dirimidos en la forma que indica el inciso cuarto del presente artículo.

Los Ministros gozarán de las prerrogativas que los artículos 32 a 35 otorgan a los Diputados y Senadores.

El quórum para las reuniones del Tribunal será de tres de sus miembros y sus acuerdos se adoptarán por mayoría de votos emitidos. El Tribunal elegirá de su seno un Presidente, que durará dos años en sus funciones.

Corresponderá al propio Tribunal, mediante autos acordados, dictar las demás normas sobre su organización y funcionamiento y las reglas de procedimiento aplicables ante él, como también fijar la planta, remuneraciones y estatuto de su personal y las asignaciones que correspondan a los Ministros del mismo.

Anualmente se destinarán en el Presupuesto de la Nación los fondos necesarios para la organización y funcionamiento del Tribunal.

Artículo 78 b).- El Tribunal Constitucional tendrá las siguientes atribuciones:

(a) Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso;

b) Resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley;



c) Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten con relación a la convocatoria al plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones;

d) Resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designado Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones;

e) Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda, y

f) Resolver las contiendas de competencia que determinen las leyes.

En el caso de la letra a), el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de más de un tercio de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley.

El Tribunal deberá resolver dentro del plazo de diez días contado desde que reciba el requerimiento, a menos que decida prorrogarlo hasta otros diez días por motivos graves y calificados.

El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate de las materias enunciadas en los N°s. 4°, 11° y 12° del artículo 44.

En el caso de la letra b), la cuestión podrá ser planteada por el Presidente de la República dentro del plazo de treinta días cuando la Contraloría rechace por inconstitucional un decreto con fuerza de ley. También podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras o por más de un tercio de sus miembros en ejercicio contra un decreto con fuerza de ley de que la Contraloría hubiere tomado razón y al cual se impugne de inconstitucional, dentro del plazo de treinta días contado desde su publicación.

El Tribunal deberá resolver dentro del plazo señalado en el inciso tercero.



En el caso de la letra c), la cuestión podrá promoverse a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, dentro del plazo de diez días a contar desde la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria.

Una vez reclamada su intervención, el Tribunal deberá emitir pronunciamiento en el término de diez días, fijando en su resolución el texto definitivo de la consulta plebiscitaria, cuando ésta fuere procedente.

Si al tiempo de dictarse la sentencia faltaren menos de treinta días para la realización del plebiscito, el Tribunal fijará en ella una nueva fecha comprendida entre los treinta y los sesenta días siguientes al fallo.

En el caso de la letra d), el Tribunal procederá a requerimiento de cualquiera de las Cámaras o de un tercio de sus miembros en ejercicio y deberá resolver dentro del plazo de treinta días, prorrogable en otros quince por resolución fundada.

En los casos de la letra e), la cuestión podrá promoverse por cualquiera de las Cámaras, y si se trata de la promulgación de un texto diverso del que constitucionalmente corresponda, el reclamo deberá formularse dentro de los treinta días siguientes a su publicación.

En ambos casos, el Tribunal resolverá en el término a que se refiere el inciso tercero, y si acogiere el reclamo promulgará en su fallo la ley que no lo haya sido o rectificará la promulgación incorrecta.

Cuando el Tribunal no se pronuncie dentro de los plazos señalados en este artículo, salvo el de la letra d), los Ministros cesarán de pleno derecho en sus cargos.

En el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal actuará conforme a derecho; pero procederá como jurado respecto a la apreciación de los hechos cuando se trate de las inhabilidades de Ministros de Estado.

Si pendiente la decisión de un asunto sometido al conocimiento del Tribunal expirare el período para el que éste fue elegido, continuará conociendo de él hasta su total resolución.



Artículo 78 c).- Contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno.

Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate.

Resuelto por el Tribunal que un precepto legal es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia."

Artículo 108

Agréganse, como incisos finales, los siguientes:

"El proyecto aprobado por el Congreso Pleno no podrá ser rechazado totalmente por el Presidente de la República, quien sólo podrá proponer modificaciones o correcciones, o reiterar ideas contenidas en el mensaje o en indicaciones válidamente formuladas por el propio Presidente de la República.

Si las observaciones que formulare el Presidente de la República en conformidad al inciso anterior fueren aprobadas por la mayoría que establece el inciso segundo, se devolverá el proyecto al Presidente para su promulgación."

Artículo 109

Reemplázase por el siguiente:

"Artículo 109.- El Presidente de la República podrá consultar a los ciudadanos, mediante un plebiscito, cuando un proyecto de reforma constitucional presentado por él sea rechazado totalmente por el Congreso, en cualquier estado de su tramitación. Igual convocatoria podrá efectuar cuando el Congreso haya rechazado total o parcialmente las observaciones que hubiere formulado, sea que el proyecto haya sido iniciado por mensaje o moción.

Sin embargo, esta facultad no podrá ejercerla respecto de reformas constitucionales que tengan por objeto modificar las normas sobre plebiscito prescritas en este artículo.



La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que una de las Cámaras o el Congreso Pleno deseche el proyecto de reforma o en que el Congreso rechace las observaciones y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la consulta plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta contados desde la publicación de ese decreto. Transcurrido este plazo sin que se efectúe el plebiscito se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto del Presidente de la República rechazado por una de las Cámaras o por el Congreso Pleno, o las cuestiones en desacuerdo que aquél someta a la decisión de la ciudadanía. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en la consulta popular.

El Tribunal Calificador de Elecciones comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, especificando el texto del proyecto aprobado por la mayoría de los sufragios válidamente emitidos, que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro del plazo que establece el inciso segundo del artículo 55. La misma comunicación deberá enviar si la ciudadanía rechazare las observaciones del Presidente de la República, caso en el cual éste promulgará, en el plazo antes indicado, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno.

La ley establecerá normas que garanticen a los partidos políticos que apoyen o rechacen el proyecto o las cuestiones en desacuerdo sometidas a plebiscito, un acceso suficiente a los diferentes medios de publicidad, y dispondrá, en los casos y dentro de los límites que ella señale, la gratuidad de dicha publicidad."

Artículo 110

Intercálase después de la expresión "proyecto," lo siguiente: "y desde la fecha de su vigencia", seguida de una coma (,).

Artículo 2°. - Las modificaciones introducidas por esta reforma constitucional empezarán a regir el 4 de noviembre de 1970.



ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo 1°.- Facúltase al Presidente de la República para fijar el texto de la Constitución Política del Estado de acuerdo con esta reforma y con las que anteriormente se le han introducido.

Artículo 2°.- Dentro del plazo de 180 días contado desde la publicación de esta reforma constitucional, una ley especial reglamentará la inscripción de los analfabetos en los registros electorales y la forma en que emitirán su sufragio.

Artículo 3°.- La ley podrá reglamentar la aplicación de las normas a que se refieren los incisos que el artículo 1° agrega al artículo 51 de la Constitución Política del Estado; pero las disposiciones de esa ley no prevalecerán sobre las que al respecto establezca cada Cámara en su respectivo Reglamento."


PELAGIO FIGUEROA TORO
Secretario del Senado