

Santiago, 13 de Junio de 1980.--

APERTURA : 9,30 Hrs.

PRESENTE : PATRICIO AYLWIN A.

ASISTENTES : Jorge Mario Quinzio, Carlos Andrade G., Luis Fernando Luengo, Raúl Espinoza, Pedro J. Rodríguez, Lilian Jara, Alejandro Silva, Patricio Aylwin, Hugo Pereira, Hugo Fruhling, Manuel Sanhueza, Sergio Teitelboin, Jorge Corréa, Hernán Vodanovic. Horacio Varela de la Directiva del Grupo Valparaíso y Jorge Carrasco de la Sub-comisión de Control.

MANUEL SANHUEZA :

Presenta y explica una pauta para el trabajo de las Sub-comisiones Sectoriales.

Se pone en discusión el informe sobre control; y, específicamente su parte general y el aspecto del "control popular".

ALEJANDRO SILVA :

Respecto al control popular estima que este se ejerce a través de todas las libertades ciudadanas y del derecho de petición. Se podrían, sin embargo, especificar algunas formas más directas de ejercer esta facultad (plebiscito, referendun, consultas, etc.). Pero, sin perjuicio de estas formas de democracia semi-directa, es partidario de afirmar el principio de la democracia representativa, especialmente en este aspecto el control; sobretodo porque estima que, salvo en un sistema muy puro, la democracia directa puede llevar a una distorsión de la voluntad popular.

SERGIO TEITELBOIN :

Hace ver que, en general, le parece bien el informe presentado. Estima necesario, sin embargo, concretizar un poco más el concepto de control, vinculándolo a la idea de responsabilidad; y, específicamente a la de la responsabilidad del gobernante; lo que explicaría mejor -a su juicio- la razón de ser y los objetivos del control.

HUGO FRUHLING :

Explica que, a pesar de ser miembro de la Sub-comisión, no pudo participar mayormente en ella, por lo que ahora desea hacer dos observaciones de carácter general al informe.

- a) La primera dice relación con la forma en que se entiende el control; el que, a su juicio, aparece restringido exclusivamente a la fiscalización de la sujeción de la autoridad a la legalidad vigente. Es de parecer de extender ese concepto a aspectos tales como la vigilancia de que la autoridad represente realmente la voluntad popular.
- b) En lo que respecta al control popular es de opinión de desarrollarlo un poco más, al menos, mencionando como mecanismos para este objetivo, aspectos tales como la participación en los Consejos Regionales y Sectoriales, la instauración del defensor de los derechos humanos y otros ya acordados.

MANUEL SANHUEZA :

Sobre el primer problema planteado por Hugo Fruhling, entiende que el informe sólo pretende referirse al control de legalidad de los actos de la administración, por lo que intencionalmente no ha abarcado el problema del control en su globalidad.

HUGO FRUHLING :

Por lo que él recuerda se habría acordado abordar todo el tema del control en el informe.

PATRICIO AYLWIN :

Ratifica lo dicho por Hugo Fruhling.

ALEJANDRO SILVA :

En el entendido de un informe de carácter general, cree necesario partir definiendo un concepto de control. A este respecto, le parece incorrecto confundirlo con la responsabilidad. Hace ver que existe una gran ligazón entre ellos, pero que ambos pueden darse en forma independiente; sobretudo la existencia de un control no seguido de responsabilidad.

Entiende por control lo siguiente : En el supuesto que el ordenamiento jurídico tenga un trazado para todas las instituciones, el control serían los medios para lograr que ese trazado se respetara.

Explica que lo entiende entonces como los mecanismos aptos para velar constantemente a fin que el actuar de la autoridad responda al ideal jurídico que señalan las normas. Así, hace ver que no tendrían porque formar parte de este capítulo, los innumerables aspectos de la responsabilidad.

PATRICIO AYLWIN :

Concuerda que debe distinguirse entre control y responsabilidad.

Para los efectos del informe estaría por enfocar el tema desde una doble perspectiva :

- a) Qué se controla; y
- b) Quién controla.

En cuanto a que se controla, recuerda que históricamente lo primero fué el control financiero, que podría ser a priori o a posteriori y su finalidad era lograr la buena inversión de los fondos públicos, es decir, que éstos se gastaran conforme a la ley y honestamente. Una segunda materia es el control jurídico o de legalidad, el que recae fundamentalmente en los actos de la administración. En él, se hace necesario tratar los temas de "Contraloría General" y Tribunales Administrativos; respecto de los cuales ya ha habido una serie de acuerdos en sesiones anteriores que aparecen en el informe.

Por último, dentro de esta misma cuestión está el aspecto del control de conveniencia u oportunidad, llamado control político y ejercido principalmente a través de la fiscalización parlamentaria de la Cámara de Diputados. Este tipo de control no implicaba responsabilidad jurídica.

Sería partidario de incluir estos tres aspectos.

Referente al segundo problema central : Quién controla, distingue :

- Respecto al control político, que es el más amplio, debe ejercerlo la opinión pública, ya sea directamente, ya sea a través de sus representantes. Lo segundo lleva al tema de la fiscalización parlamentaria, donde naturalmente deberá distinguirse según sea el régimen político que se adopte. Pero también esta fiscalización ha de ser ejercida a través de los diversos órganos y Consejos que se han ido acordando.

- En cuanto a control jurídico y financiero está básicamente de acuerdo con el informe.

Concluye entonces en la necesidad de ahondar y ampliar el texto en la parte que lo considera más débil: El control político; y, especialmente el que no es parlamentario, del que sólo aparece una mención.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Comparte la necesidad de darle mayor orden y esquematización al informe; y le parece bien la fórmula propuesta por Patricio Aylwin.

Cree importante traer a colación el problema del control ejercido por los Tribunales :

Hay materias que, por no ser contenciosas administrativas, son conocidas por los Tribunales Ordinarios y que significan control al Gobierno, como ser el recurso de amparo. Respecto de ellas se ha distinguido entre actividad reglada y libre o discrecional de la administración. Estima de la mayor importancia evitar el fenómeno que a este respecto se produce : que aumenta el campo de lo discrecional de la administración a aspectos en que están en juego y son vulnerados derechos esenciales de la persona humana; y el Poder Judicial acepta su marginación o incapacidad de revisar esa actividad.

Pensando en los mecanismos posibles para evitar esto, se le ocurre la posibilidad de establecer una norma genérica que pudiese establecer la competencia del órgano judicial en estos casos; señalando, por ejemplo, que las atribuciones de la administración sólo pueden entenderse discretionales cuando la ley lo diga expresamente, o cuando la naturaleza de ella lo haga indudable.

ella lo haga indudable.

Sin perjuicio de lo anterior, se muestra partidario de ratificar expresamente que, dentro del ámbito de lo apreciable por los Tribunales, a falta de ley expresa sobre la materia de que conocen, deberán aplicar los principios de equidad.

Estaría por referirse a este punto, ajeno a lo contencioso administrativo; pero que, por implicar la protección de derechos humanos, significa control de la actividad gubernativa.

ALEJANDRO SILVA :

Considera de la mayor importancia el planteamiento de don Pedro J. Rodríguez.

Cree necesario afirmar la idea de que cuando se habla de poder judicial no se quiere simplemente aludir a la función o servicio judicial sino a un poder del Estado, que participa de toda la dirección general de la colectividad para sostener los valores en que se basa la convivencia. Hace toda una explicación de cómo esto fue así antes de la división de los poderes durante las monarquías y su desarrollo histórico posterior.

Explica cómo, cuando el poder judicial se transforma en un servicio, no defiende el ordenamiento jurídico; pues deja de velar por los valores esenciales que son los expresados en el ordenamiento constitucional. De esa, que es su principal misión no podría excusarse argumentando que le faltan atribuciones de carácter legal; ya que la Constitución lo ha establecido para esa finalidad.

Estima que todo lo que se diga a este respecto es fundamental, ya que hay un profundo error en la idea que el poder judicial tiene de sí mismo, y es necesario que ella no trascienda a la colectividad entera.

PATRICIO AYLWIN :

Recuerda que al debatirse el tema del Poder Judicial había un cierto consenso en instaurar el principio de la interpretación teleológica del derecho; lo que estima de la mayor importancia para evitar

lo que ha sucedido en este tiempo y que mencionara Pedro J. Rodríguez y Alejandro Silva.

Hace ver que esta forma de interpretación finalista del derecho no petrifica el sentido de la norma en el que lo quisieron dar quienes la dictaron, sino que esta finalidad original evoluciona junto con las condiciones que la rodean.

A su juicio, esta forma de interpretación, lleva como consecuencia el evitar que el poder judicial pueda invocar falta de competencia, pues siempre deberá revisar si la medida adoptada por la autoridad lo ha sido con la finalidad que el mismo ordenamiento le suponía, pudiendo anular todos los actos cometidos en contravención al objetivo querido por la misma norma en la que se ampara.

Recuerda algunos excepcionales casos en que los Tribunales han interpretado de esta manera las normas.

Por todo ello, estima necesario reafirmar este principio de interpretación y estima pertinente hacerlo en este mismo informe.

MANUEL SANHUEZA :

Se manifiesta de acuerdo con Patricio Aylwin; y, para complementar el mismo objetivo, recuerda una medida que propusiera en una sesión anterior, consistente en instaurar el principio de que la ley siempre debía interpretarse de aquella forma que más beneficiara los derechos humanos.

Sugiere abocarse al estudio del control de la administración y pedirle a la Sub-comisión que, en su próximo informe, se refiera a los demás aspectos del control (popular, de constitucionalidad, de los derechos humanos, etc).

HUGO PLETTA :

Le parece de gran importancia el último de los temas abordados, pero le parece difícil que este informe pueda referirse al problema del control de los derechos humanos cuando aún no se ha hecho el informe sobre ello. No cree conveniente mezclar materias de esa forma.

En cuanto a la forma de interpretación del derecho estima que las normas del Código Civil deben ser enriquecidas a la luz de la experiencia vivida en estos años; y elevadas a rango constitucional, puesto que están destinadas a aplicarse a todo el ordenamiento jurídico.

PATRICIO AYLWIN :

Concuerda con la metodología propuesta por Manuel Sanhueza de concentrarse en el informe y dejar los demás aspectos del control que se han estado debatiendo para un informe complementario.

HUGO FRUHLING :

Se manifiesta de acuerdo, pero sugiere tratar ahora los temas generales a que se refiere el informe, tales como el concepto del control, control popular, etc.

Al respecto, observa que en la página uno del informe se mencionan tres finalidades del control. En primer lugar, no le queda claro el uso de "defensa de los principios de propiedad y de propiedad pública,

Se produce un intercambio de ideas intentando interpretar que quiso decir el autor del documento con ello (Eduardo Jara, ausente). Se concluye que hay un error de tipografía y que se quiso decir "de probidad y de probidad administrativa",

Respecto a la primera de las finalidades mencionadas -continúa Fruhling- le parece más propio hablar del amparo de los derechos de los administrados; sin mencionar en la letra b) ninguno de ellos, (si es que hubiera querido hablar de propiedad).

PATRICIO AYLWIN :

Si lo que se quiso decir fue probidad no ve objeto en distinguir entre la pública y la privada.

Se acuerda mantenerlo como "probidad en la actividad pública".

HUGO FREIRA :

Creo necesario mejorar la presentación del informe; para lo cual estima indispensable :

a) Precisar el título, llamándolo "Control Político Jurídico y Financiero

de la Administración".

b) El informe debiera dividirse en las diversas materias de que trata, encabezando cada una de ellas con su correspondiente epígrafe.

PATRICIO AYLWIN :

Estima que en torno a ello hay Consenso, y concretamente, estaría de acuerdo en dividirlo en las tres materias recién nombradas por Hugo Pereira.

En cuanto a la finalidad del control, echa de menos en esa enumeración la vigencia del orden constitucional y legal, que es, a su juicio un objetivo primordial del control y que no siempre implicará la defensa concreta de un derecho subjetivo. Así, sugiere incluir en la enumeración la "vigencia del principio de legalidad".

HUGO FRUHLING :

Hace ver que la idea no está ausente, sino desarrollada en el encabezamiento de la enumeración.

HERNAN VODANOVIC :

Comparte lo de Fruhling y le parece que está bien planteado como finalidad genérica.

ALEJANDRO SILVA :

Estima que se perfeccionaría el párrafo diciendo que el fin es el respeto del principio de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de los poderes, y en el respeto de los derechos de los administrados, ya que puede haber una violación al ordenamiento que no constituya una violación concreta de algún derecho de los administrados.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Sugiere agregar al encabezamiento de la enumeración la palabra "general" entre los términos "finalidad" y "presente" que allí aparecen.

JORGE CORREA :

Cree que el informe en su parte introductoria es demasiado débil y sintético y más que introducirle algunas reformas puntuales esta-

ría por hacerlo de nuevo; de manera de explicar mejor qué se entiende por el control, pensando que el informe ha de salir a la luz pública y, por tanto, debe ser suficientemente claro para la población en general.

HUGO FRUHLING :

Está de acuerdo con Jorge Carrea.

Respecto de la enumeración cree necesario agregarle la finalidad de velar por un aspecto más político, cual es que la actuación de la autoridad se haga con sujeción a la voluntad popular.

JORGE MARIO QUINZIO :

Cree necesario hacer hincapié en el principio del Estado de Derecho que incluye todas las finalidades buscadas.

HERNAN VODANOVIC :

Estima que el párrafo 4º de la primera página del informe explica claramente el objetivo del control desde una perspectiva más particular; en tanto aquí se ha discutido en torno a un concepto más general del control.

HUGO PEREIRA :

Respecto al segundo párrafo de la primera página, no comparto que el ejercicio del poder político en la democracia debe ser restringido y limitado; pues ello implicaría que se limitara y restringiera la soberanía popular. Otra cosa es que sea objeto de control.

RAUL ESPINOZA :

Cree que, durante su evolución histórica el hombre ha ido estableciendo ciertos principios que son universales y que son un límite a la soberanía, como es el caso de los derechos humanos.

HUGO PEREIRA :

Concuerda con el enfoque de Raúl Espinoza, pero lo diría así expresamente y no dejaría este principio vago de que el ejercicio del poder político debe ser restringido y limitado sin especificar esos límites.

MANUEL SANHULZA :

Cree que en un nuevo planteamiento introductorio podrían mencionarse los diversos aspectos del control; para luego abocarse al de

la administración.

PATRICIO AYLWIN :

Sugiere dar la siguiente estructura al informe :

- a) Una introducción genérica sobre el estado de derecho y el control;
- b) Análisis separado del control político, del control jurídico y del control financiero.

SERGIO TELIFELBOIN :

Estaría por suprimir la frase inicial en que se cita a Lord Acton, pues ella podría interpretarse como un ataque a aquellos que aspiran a llegar al poder.

HERNAN VODANOVIC :

Entiende la frase como una referencia muy clara a los actuales detentadores del poder.

PATRICIO AYLWIN :

Concuerda con Hernán Vodanovic. Estima que la frase implica una justificación del control en el sentido de evitar la corrupción del poder.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Estima que la frase es demasiado amplia, admitiendo diversas interpretaciones, por lo que estaría por suprimirla. El problema que el poder corrompa no tiene una clara y unívoca relación con el control.

RAUL ESPINOZA :

Considera necesario modificar la frase dejando claro que el poder tiende a expandirse; y que, al ser absoluto corrompe.

JORGE CORREA :

Creo necesario una explicación global más clara partiendo por el sentido del poder en un estado democrático; para luego explicar el control a partir de ello. En ese contexto, si la frase fuera útil la agregaría; pero no la pondría como encabezamiento.

ALEJANDRO SILVA :

Piensa que la frase, si bien es cierta, no calza con la concepción constructiva de la política que tiene el Grupo.

PATRICIO AYLWIN :

Propone acordar lo siguiente :

- a) Redactar un capítulo introductorio más amplio;
- b) Eliminar la frase como exordio e integrarla a la nueva redacción en la medida que sea pertinente; y
- c) Partir la próxima Sesión tratando el tema del control político o Parlamentario de acuerdo al siguiente orden :
 - La fiscalización de los actos de gobierno por la Cámara Política.
 - Las Comisiones Investigadoras; y
 - La Responsabilidad y el juicio político.

Así se ACUERDA.

MANUEL SANHUEZA :

No le parece muy acertada la expresión "juicio político ni su tratamiento como" control político; porque éste es más bien un control de tipo jurídico.

HUGO PARLIRA :

Está de acuerdo con Manuel Sanhueza siempre que el delito político se tipifique, como ordinario en el ordenamiento común; pero si es la Constitución la que hace una tipificación especial de delitos políticos, el juicio pasa a ser político.

JORGE CORREA :

Pregunta en qué parte se trataría el problema del control popular.

ALEJANDRO SILVA :

Le parece que si se trata el problema del control popular se entrarían a retomar todos los capítulos de una Constitución. Así no le parece necesario tratarlo como un capítulo especial, ya que está presente

en todo el ordenamiento.

HUGO FRUHLING :

Sugiere tratar en la introducción lo del control popular, limitándose a mencionar los mecanismos ya acordados para ello.

Así se ACUERDA.

PATRICIO AYLMÉN :

Se ofrece a redactar el nuevo capítulo introductorio, para entregarlo en la próxima Sesión y discutirlo en la Sub-siguiente.

Así se ACUERDA encargándosele ese texto.

Antes de cerrar la Sesión, y siendo las 11,00 Hrs., don Horacio Varela relató las diversas consecuencias habidas con ocasión del intercambio de cartas entre el Grupo y el Obispo Arzobispo de Valparaíso, don Emilio Tagle C.

JCS/mpdr.