

Santiago, 27 de Junio de 1980.-

APERTURA : 9,45 Hrs.

PRESIDE : PATRICIO AYLWIN

ASISTENTES : Jorge Mario Quinzio, Carlos Andrade G., Luis Fernando Luengo, Pedro J. Rodríguez, Alejandro Silva, Patricio Aylwin, Hugo Pereira, Jorge Molina, Hugo Fruhling, Patricio Chaparro, Manuel Sanhueza, Sergio Teitelboin y Jorge Correa.

El Señor Presidente ofrece la palabra a don Jorge Molina para que informe acerca de su viaje a Europa.

JORGE MOLINA :

Hace una relación detallada de los contactos que tuvo ocasión de hacer en los países que visitara; destacando la relevante importancia que tiene el Grupo en los círculos académicos, intelectuales y políticos de Europa.

CARLOS ANDRADE :

Hace ver un error de que adolecería el acta de la Sesión anterior. En ella, página 4, último párrafo, se le hace aparecer diciendo : "Recordó que el primer informe sobre estas materias había sido elaborado por Hugo Fruhling y él; correspondiéndole personalmente el del control político" Desea dejar constancia que lo que dijo fue que Hugo Fruhling y él habían sido designados por la Comisión para complementar una comisión. Solicita hacer la rectificación para no aparecer elaborando un primer y segundo informe, en condiciones que no tuvo participación alguna en el primero.

Se deja constancia, de esta modificación al acta de la Sesión anterior.

PATRICIO CHAPARRO :

A propósito de los últimos viajes al exterior de algunos miembros del Grupo, piensa que sería conveniente contar con una mayor



infraestructura para enfrentar el problema de las relaciones internacionales; creando algo así como una Comisión o una Secretaría de Relaciones Exteriores.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Estima de suma conveniencia llevar a efecto la proposición de Patricio Chaparro. Sin embargo, más que en una Comisión, pensaría en un encargado, sin perjuicio que éste se asesorara por una Comisión.

HUGO FRUHLING :

Comparte también la proposición de Patricio Chaparro. Al mismo tiempo, sugiere volver a estudiar la posibilidad de hacer un seminario de estudio y difusión con personalidades extranjeras.

PATRICIO AYLWIN :

Informa que el Comité Directivo tendrá próximamente una larga reunión de análisis de los últimos sucesos y de definición de planes a futuro, pareciéndole de suma conveniencia tratar las proposiciones que aquí han surgido.

MANUEL SANHUEZA :

Desearía ratificar plenamente la impresión central que traía Jorge Molina de su viaje, en el sentido de la importancia que tiene el Grupo en el extranjero. Al respecto, y como un "botón de muestra" señala que acaba de recibir un recorte del periódico Español "El País" que se refiere a una exposición que él hiciera sobre el Grupo y sus conclusiones.

PATRICIO AYLWIN :

Con el objeto de entrar en materia, da lectura al punto de los últimos acuerdos que se tomaran en la Sesión anterior (página 12, Acta N° 114).

Al mismo tiempo propone, y así se ACUERDA, continuar con el debate sobre los diversos tipos de control; para luego, una vez terminado esto, tratar, si hubiese alguna observación, la nueva introducción (documento denominado "El Control Democrático").



ALEJANDRO SILVA :

Sobre el resumen de los acuerdos de la última Sesión, no comparto eso de que las Comisiones Investigadoras deban enmarcar su actuación dentro de las reglas del debido proceso, puesto que ese concepto ya involucra asemejarlo y no confundirlo con el proceso judicial.

La labor de las Comisiones Investigadoras, en cambio, son un apoyo para que la Cámara se forme un determinado criterio, pero no implican un juzgamiento de nadie.

PEDRO J. RODRIGUEZ :

Comparto que la referencia a las reglas del debido proceso es una imprecisión. Habiendo propuesto la idea de sea aclarar que lo que se buscaba era que, tal como se estaban fijando algunas normas para asegurar la eficacia de las comisiones, también se establecieran las destinadas a resguardar ciertas garantías a aquellos que fueron involucrados en una investigación. Está de acuerdo en que si esas garantías se resumen en las del debido proceso, el asunto puede ser muy inflexible. De lo que se trata es de asegurar ciertos principios, tales como que no se resuelva mientras no sea escuchado el afectado y otros de esa índole.

Su intención era entonces buscar una fórmula que diera garantías a los afectados, más que rigidizar la actuación de las Comisiones con las reglas del debido proceso, por eso al aludir a éstas fué con esa intención, pero comparto que el concepto es inadecuado.

LUIS FERNANDO LULNGO :

Es de opinión que las "reglas del debido proceso" al nivel de estas Comisiones Investigadoras, deben limitarse a la obligatoriedad de escuchar al afectado; pues las demás suponen ya un verdadero juicio, lo que no corresponde a la naturaleza de estas Comisiones, que más que jurisdiccional es de carácter investigador.

Por otra parte, en la letra c) de la enumeración de conclusiones, hecha de menos la posibilidad de que la investigación acarree responsabilidad política a través de la acusación Constitucional.



MANUEL SANHUEZA :

Recuerda que la posibilidad de que una investigación lleve al terreno de la responsabilidad política se dejó para tratarlo dentro del juicio político mismo.

HUGO PEREIRA :

También es de opinión que la referencia a las "reglas del debido proceso" es imprecisa y que puede llevar a una excesiva rigidización del marco de acción de las Comisiones Investigadoras debido al contenido doctrinario que implica hablar del "debido proceso".

Le parece que, en cambio podrían señalarse algunas líneas fundamentales :

- a) Tener en cuenta que esta es una investigación preliminar;
- b) Que aún así, el investigador debe actuar con ecuanimidad;
- c) Debe estar presente el principio de audiencia a que ya se aludiera; y
- d) Le parece también conveniente establecer el principio de que debería investigarse con igual celo todos los factores, de la realidad investigada, ya sea que sirvan para involucrar o para favorecer a los presuntos afectados, para establecer o no la existencia de un hecho reprochable, etc.

MANUEL SANHUEZA :

Aún compartiendo la connotación que señalara don Pedro J. Rodríguez, en honor a la verdad, desca recordar que en la Sesión pasada efectivamente se habló de "debido proceso".

PATRICIO AYLWIN :

Recogiendo lo dicho, le parece que podría redactarse el principio diciendo que las Comisiones Investigadoras quedarían sometidas a un procedimiento pre-establecido en el reglamento que procure asegurar la eficiencia, ecuanimidad e imparcialidad en el desempeño de sus tareas.

Hay ACUERDO en esta redacción.



JORGE MOLINA :

Cree conveniente referirse al problema de los requisitos necesarios para que la Cámara constituya una Comisión Investigadora, pues estima importante tratar de evitar que ellas fueran creadas frente a problemas muy menores por razones de simple presión. Hace ver que la proliferación de ellas podría acarrear su ineficacia y su desprestigio, por lo que cree necesario establecer algunas trabas para evitarlo, ya sea a través de los quorums o por la vía de exigir determinados hechos que justifiquen su creación.

ALEJANDRO SILVA :

Estima que una Comisión Investigadora debe nacer cuando la Cámara lo decida, sin más requisitos para ello que los que su reglamento exige para adoptar cualquier otra decisión. En ningún caso sería partidario de limitar constitucionalmente el poder de la Cámara para tomar decisiones de este tipo.

CARLOS AN RADE :

Hace ver que, si bien hay que reconocer que las Comisiones Investigadoras en el pasado cayeron muchas veces en los vicios que describía Jorge Molina; no cree conveniente fijar un quorum constitucional especial para que la Cámara tome acuerdos para nombrar una Comisión Investigadora. Con los peligros que ello puede acarrear, prefiere dejarlo al buen criterio de los Parlamentarios, antes que establecer quorums especiales que podrían entorpecer su labor fiscalizadora.

LUIS FERNANDO LUENGO :

Recuerda que el Reglamento de la Cámara exigía, para aprobar la creación de una Comisión, que así lo acordaran la mayoría de los presentes. No es partidario que se exija un quorum mayor que ese.

PEDRO J. RODRIGUEZ :

Concurre a la opinión mayoritaria; sin perjuicio de dejar abierta la posibilidad de que el reglamento de la Cámara exigiera un quorum especial.

JORGE MOLINA :

Aclara que no está por fijar constitucionalmente un quorum



especial para acordar la creación de una Comisión Investigadora. Su proposición iba más bien a adelantar el criterio de que debía evitarse la proliferación inorgánica de ellas. Criterio que podría incluso quedar consignado como tal en el Reglamento de la Cámara.

PATRICIO AYLAIN :

En primer lugar, recuerda que en cualquiera de los dos sistemas políticos propuestos por el Grupo de Estudios Constitucionales, el Ejecutivo contaría con un apoyo mayoritario en la Cámara. En esas condiciones, si se exigiesen mayorías efectivas para constituir estas Comisiones ello nunca llegaría a ocurrir, puesto que esas entidades tienen precisamente una función fiscalizadora del Ejecutivo. Así, cree necesario pensar en estas Comisiones como un derecho de las minorías frente a la acción de las mayorías. En todo caso, no es partidario de avanzar criterios sobre quorums por ser una materia de orden reglamentario.

Sobre el análisis de Jorge Molina, comparte que las Comisiones Investigadoras tuvieron en gran medida los vicios señalados; pero hace ver que ellas no tenían rango constitucional ni imperio suficiente. Cree que una vez consagradas constitucionalmente y dotadas de imperio, estas entidades serían utilizadas sin mayor abuso y en las ocasiones que se justifican realmente.

CARLOS ANDRADE :

Sin perjuicio de concordar con que este problema es materia reglamentaria, hace ver que los temores de Jorge Molina podrían solucionarse en parte, no modificando el quorum, sino exigiendo que la votación sobre la creación de una Comisión se lleve a efecto al día siguiente a aquél en que ello quede propuesto; poniendo así sobre aviso a los Parlamentarios interesados para que concurren a esa votación.

PEDRO J. RODRIGUEZ :

Hace ver que en el acuerdo consignado en la letra b) de la última página del acta de la Sesión anterior se señala que las Comisiones Investigadoras estarán dotadas del "imperio suficiente". Cree necesario esclarecer este giro. Personalmente estima que debe entenderse como el imperio que sea necesario para los efectos de cumplir su cometido de informar a la Cámara, pero no para hacer efectiva resolución alguna, pues ello no es de su competencia.



LUIS FERNANDO LUENGO :

Precisando más aún, entiendo que ese imperio se limita a la posibilidad de exigir compulsivamente los informes o comparecencias que estime del caso; y así lo precisaría. Así se ACUERDA.

ALEJANTRO SILVA :

Concurre al acuerdo pues estima que el imperio es precisamente el poder para llevar a cabo la investigación, que es su finalidad, por la fuerza.

CARLOS ANDRADE :

Hace ver que en la minuta que entregara al redactor del informe se proponía que estas Comisiones estuvieran dotadas del imperio y de un cuerpo de disposiciones legales que les permitiera ejercer la función fiscalizadora encomendada a la Cámara en forma amplia y eficaz; imperio que podría obligar a las autoridades y personas a declarar ante ellas o a entregar a la Comisión los antecedentes requeridos para el esclarecimiento de los hechos que se estudian o investigan.

HUGO PEREIRA :

Sugiero que luego de las palabras "dotadas del imperio" que figuran en el acuerdo signado con la letra b) se agregue : "necesario pertinente a su eficaz cometido".

PEDRO J. RODRIGUEZ :

Estima puede ser más exacto decir que el imperio es para hacer cumplir las resoluciones de carácter procesal que la Comisión decreta.

JORGE CORREA :

Hace ver que la forma en que se han resumido los acuerdos en el acta no pretende ser la fórmula en que quedarían transcritas en el informe definitivo; y que el redactor de ese documento tendría que apreciar esas conclusiones en el contexto del resto del acta. Por todo ello, no estaría por intentar fórmulas precisas de redacción hasta que se encuentre elaborado ese tercer informe.



PATRICIO AYLWIN :

Hace ver que le satisface el criterio de Hugo Pereira. Personalmente había pensado en la expresión "dotadas del imperio suficiente para llevar adelante la Investigación".

En todo caso, comparto que no se trata de acordar aquí un texto por lo que propone que el redactor del informe tome cualquiera de esas fórmulas o elabore la que le parezca que refleje mejor la idea de fondo en la que se encuentra conteste la Sala. Así se ACUERDA.

A continuación pone en DISCUSION el toma del juicio político.

ALEJANDRO SILVA :

En las reflexiones sobre este tema creo necesario tener presente que la finalidad del juicio político no consiste en establecer sanciones de carácter civil o penal sino :

- a) Separar de su función pública al funcionario que, a juicio del Parlamento, no haya resguardado el bien común en sus actuaciones; y
- b) Que esa misma persona quede inhabilitada para volver a ejercer responsabilidades políticas. Finalidades del juicio que existen, sin perjuicio de que de él puedan derivarse responsabilidades civiles y penales, de las que conocerá la justicia ordinaria o especial.

Por todo ello, creo que se desvirtúa la naturaleza del juicio político si se pretende configurar las causales del mismo en términos que calcen con una figura generadora de responsabilidad civil o penal. Aclara que ello no implica proponer que se establezcan causales en forma demasiado genérica, sino sólo que no se quiera hacerlas calzar con figuras civiles o penales.

Por último, hace ver que el criterio planteado es esencial para entender de una u otra forma la naturaleza de la figura en cuestión, por lo que propone dilucidarlo antes que cualquier otro aspecto.

HUGO PEREIRA :

Comparto la visión de Alejandro Silva. Entiendo el juicio político como de naturaleza muy distinta a los procesos comunes; ya que lo



que en él se trata es de juzgar políticamente las actuaciones también políticas de determinadas autoridades; lo cual lo dota de una mayor latitud y de una finalidad diferente, cual es la del interés general o bien común. Por ello, tampoco es partidario de buscarle al juicio político una tipificación coincidente con los delitos penales. De ello colige la necesidad de buscar una causalidad específica de este tipo de juicios; la que -en su criterio- sin caer en algo vago, debe ser lo suficientemente genérica, dado lo difícil que resulta enmarcar una ilicitud política.

MANUEL SANHUEZA :

Hace ver que considera del mayor interés la perspectiva de Alejandro Silva para situar el problema. Sin embargo, cree necesario tener presente que, en todos los acuerdos del G.E.C. se ha partido de la base de la responsabilidad política, como una cosa distinta del enjuiciamiento político propiamente tal, de lo que deduce la necesidad de dejar en clara esta distinción en este documento.

Por otra parte, no es partidario de variar en relación a la Constitución de 1925 en cuanto a que se tipifiquen los delitos políticos que puedan dar lugar a un juicio. Todo ello -insiste- sin perjuicio de la responsabilidad política general que haría efectiva la Cámara de Diputados.

LUIS FERNANDO LUENGO :

Quiere recordar, en primer lugar, que el problema del juicio político fue tratado anteriormente por la Sala sin mayores resultados. Al efecto, estima conveniente contar con los antecedentes que se tuvieron presentes en esa ocasión.

Con respecto al fondo del problema, hace ver la necesidad de recoger toda la experiencia arrojada por la historia política en este aspecto. Así, recuerda que muchas veces, luego de ser aprobado el juicio político, la justicia del crimen sobresale el asunto por no constituir delito; todo lo cual creaba la sensación pública de que el primero había sido un error, desprestigiándose en consecuencia la institución. Por ello, estima importante dejar en claro que lo que se quiere es sólo perseguir la responsabilidad política, sin perjuicio de las otras que pudieran eventualmente seguirla. Hecha efectiva esta responsabilidad política, el funcionario culpable debe ser sancionado inhabilitándolo para ejercer cargos públicos.



CARLOS ANDRADE :

Hace ver que la redacción de la letra e)-en la página 3 del informe- respecto a las causales del juicio político, le parece oscura y poco feliz. Como proposición, suscribe la de don Alejandro Silva en el sentido de distinguir y separar este problema con el de las responsabilidades civiles o penales. Debe tenerse claro que hay muchas causales de juicio político que no son delitos según el Código Penal. Por lo mismo no puede afirmarse -como hace la mencionada letra e)- que el juicio político sólo proceda por delitos; pues hay muchos hechos como el notable abandono de deberes, infringir abiertamente la Constitución o las leyes, y otros, que, siendo causales, no constituyen figuras penales.

PATRICIO AYLWIN :

Piensa que sobre este tema hay un problema central que es puramente de lenguaje o conceptual. El asunto nace de lo que tradicionalmente se entiende por responsabilidad política en las relaciones Presidente-Congreso : en los sistemas parlamentarios se entiende por ella el hecho de que los Ministros sean responsables ante el Parlamento, debiendo contar con la confianza de éste para mantenerse en sus cargos. En la tradición presidencial chilena, y muy especialmente en 1925, se ha enfatizado que los Ministros son de la exclusiva confianza del Presidente de la República; de donde se empezó a deducir y a hablar de que éstos "no tenían responsabilidad política" porque se entendía por ésta, el problema de la confianza parlamentaria.

Personalmente cree que es un concepto erróneo esta forma de entender el problema de la responsabilidad. A su juicio, el Ministro puede depender de la voluntad del Presidente, del Parlamento o de ambos; y ninguna de esas alternativas está situada en el campo de la responsabilidad, pues esta es otra cosa, diferente al de la confianza. Por la vía de ésta última -la confianza- puede destituírse uno o más Ministros sin que se les impute cargo o culpa alguna. Así, pone como ejemplo, el caso de que en un sistema parlamentario se destituya un Ministro por el sólo hecho de un cambio de mayorías; con lo que se explica la falta de vinculación entre el problema de la confianza y el de la responsabilidad.

Cree muy necesario tener claro que la responsabilidad supone siempre un hecho imputable que se busca censurar. Explica nuevamente su idea comparando la situación con la del ámbito administrativo : en él se tiene



más claramente delimitada la responsabilidad civil (por daños), la penal (por la Comisión de delitos) y la responsabilidad disciplinaria o administrativa que viene cuando el funcionario comete simples faltas que determinan una sanción que puede ir desde la censura a la expulsión. Esta última responsabilidad no es lo mismo que la confianza, y no depende de la voluntad del superior sino de actos concretos del subordinado.

Concluye expresando que los Ministros de Estado y Jefes de Servicios, aparte de la responsabilidad civil y penal y aparte del problema de la confianza de quien dependan en sus cargos, pueden ser objeto de censura o reproche frente a determinadas conductas suyas que las hagan acreedores de una determinada responsabilidad. Responsabilidad que vuelve a explicarse nada tiene que hacer con la confianza pues consiste en un reproche por una acción positiva. Desde esta perspectiva se hace imposible utilizar el juicio político para destituir un funcionario simplemente porque así lo quiere la mayoría de las Cámaras. El juicio político toma su real finalidad, que es la de aplicar sanciones por las comisiones de hechos previamente descritos, más o menos (específicamente, como reprochables en la Carta Fundamental.

CARLOS ANDRADE :

Estima que existe consenso en torno a los criterios expuestos por don Alejandro Silva y por Patricio Aylwin, los cuales se encuentran en parte contenidos en las letras b) y c), de las páginas 2 y 3 del informe propuesto.

ALEJANDRO SILVA :

Le parece que el planteamiento de Patricio Aylwin esclarece bastante el debido enfoque del problema. Ahora se haría necesario expresar eso en las fórmulas y mecanismos necesarios para evitar que el juicio político se transforme en un instrumento de la oposición para derribar Ministerios (suponiendo un régimen presidencial). Para evitar esta distorsión es necesario partir de la base de que existen valores que pertenecen a toda la comunidad, al Estado como un todo. Son estos valores los que deben cuidarse a través del juicio político. Ellos son diferentes de los propios del gobierno o dirección temporal que tenga el país en un momento dado. Estos últimos dependen de los determinados criterios u opiniones políticas y respecto de ellos nada tiene que hacer el juicio político del momento que en este campo no hay criterios pre-fijados, sino libertad para



quienes conducen el gobierno. El juicio político tiene por finalidad no entorpecer esa conducción, sino sólo evitar que, a través de ella, se vulnere los valores colectivos que son consensuales y esenciales de la colectividad.

Muchas veces en la historia de Chile el juicio político se usó como un arma para evitar la conducción de un gobierno, lo cual trajo su desprestigio; y ello es precisamente lo que -en su juicio- hay que buscar que no se repita.

RAUL ESPINOZA :

Le parece que hay ciertos consensos muy claros entre los presentes :

- a) El problema de la confianza es ajeno y distinto al de la responsabilidad;
- b) El juicio político tiene por objeto perseguir la responsabilidad política por ciertas causales propias que se establecen más o menos en el ordenamiento constitucional;
- c) Que esas causales pueden o no coincidir con una responsabilidad penal o civil; y
- d) Que la sanción del juicio político es, además de la destitución una "degradación cívica" consistente en que el funcionario destituido no puede volver a ocupar cargos públicos.

HUGO PEREIRA :

No le parece feliz la expresión "delito político" pues ello podría acarrear a una serie de confusiones que es del todo necesario evitar. Así, por ejemplo, hace ver que también puede entenderse como delitos políticos la comisión de hechos tipificados en la Ley de Seguridad Interior del Estado.

Por ello cree necesario buscar otra terminología que no confunda este reproche constitucional con el delito.

MANUEL SAMBUZZA :

A su juicio, lo que realmente se está persiguiendo con el juicio político es la responsabilidad funcionaria, más que la política. Por lo mismo la legislación debe describir estas conductas sancionables más o menos precisamente; pues ello es la mejor forma de evitar que se ocupe la



institución como instrumento para imponer, por parte del Parlamento, determinados criterios políticos.

RAUL ESPINOZA :

Estima que la opinión de Manuel Sanhuza se inscribe también dentro del consenso; y que sólo se están señalando iguales cosas con diversos nombres : Manuel Sanhuza llama responsabilidad política la que otros han denominado problema de confianza y responsabilidad funcionaria la que otros han llamado política.

PATRICIO AYLWIN :

Hace ver que el problema surge de que la doctrina constitucional tradicional ha tratado casi confundiblemente el problema de la responsabilidad política con el de la confianza de la que depende el funcionario. Aspecto que él entiende como muy diversos y distinguibles.

Respecto a las causales del reproche que implica la responsabilidad, estima que ellos no pueden ser simplemente descritas en forma muy genérica porque ello se prestaría para convertir la institución en un instrumento meramente político de las mayorías Parlamentarias en contra del Ejecutivo. Por ello, cree que estas causales tienen que quedar tipificadas, coincidan o no con delitos penales o civiles. No llamaría a estas causales delitos para evitar confusiones.

CARLOS ANDRADE :

Demuestra como la doctrina recién expuesta sobre la no confusión entre delito y causal de juicio político era la que recogía la Constitución de 1925.

PATRICIO AYLWIN :

Sugiere acordar se encargue a Carlos Andrade un nuevo texto sobre esta materia.

CARLOS ANDRADE :

Solicita no se le encarguen nuevos trabajos, por el momento, por estar con serios problemas de tiempo.



Se ACUERDA continuar tratando este tema la próxima reunión para, en ella, encargar a alguien una nueva redacción.

PATRICIO AYLWIN :

Encarce puntualidad para la próxima reunión a fin de poder sesionar un poco más largo.

Se levanta la Sesión a las 11,00 Hrs.

JCS/epdr.

www.archivopatricioaylwin.cl