

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXIV — ENERO - MARZO DE 1966 — N° 135

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ

EMILIO RIOSECO ENRIQUEZ

JUAN BIANCHI BIANCHI

MARIO CERDA MEDINA

LUIS HERRERA REYES

JORGE ACUÑA ESTAI

ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA CONCEPCION — (CHILE)

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

Santiago, Septiembre de 1965.

En cumplimiento de lo acordado en las Terceras Jornadas, realizadas en nuestra ciudad en el año 1964, correspondió organizar las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público al Seminario de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad Católica de Chile.

Estas Cuartas Jornadas se llevaron a efecto en Santiago, durante los días 23, 24 y 25 de Septiembre del año recién pasado, con la participación de representantes de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades Católica de Chile, de Chile, de Concepción y Católica de Valparaíso, y de la Escuela de Derecho de Valparaíso de la Universidad de Chile.

En representación de nuestra Escuela de Derecho participaron en este evento los Profesores señores Mario Cerda Medina, catedrático de Derecho Constitucional y de Filosofía del Derecho y Director del Seminario de Derecho Público; René Vergara Vergara, catedrático de Derecho Procesal y Jefe del Departamento de Derecho Procesal; y Adolfo Veloso Figueroa, catedrático de Derecho Internacional Público; los Ayudantes del Seminario de Derecho Público, señores Sergio Carrasco Delgado, Mario Muñoz Reymar, Carlos Rosales Valverde, Héctor Oberg Yáñez y Mario Rojas Rodríguez; y el Ayudante del Seminario de Ciencias Económicas, señor Hernán González Aninat.

Estas Jornadas se abocaron al estudio del tema central fijado en la convocatoria: "La renovación del Derecho y el pro-

greso económico-social", y para tales efectos se dividió el trabajo en las siguientes Comisiones: Filosofía del Derecho, Derecho Constitucional, Derecho Internacional Público, Derecho Administrativo, Derecho Económico, Derecho Tributario y Derecho Procesal Orgánico.

Estimándolo de interés evidente para nuestros lectores, damos a conocer, a continuación, las conclusiones que adoptaron las Comisiones antes señaladas, y que fueron posteriormente aprobadas por las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público; como asimismo los trabajos o ponencias presentados a las mismas Comisiones por los Delegados de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción.

COMISION DE FILOSOFIA DEL DERECHO

C O N C L U S I O N E S

SOBRE EL ESTADO, LA PLANIFICACION Y LA PERSONA

1º—Objeto de la planificación.

En los extremos del Estado liberal individualista y del Estado totalitario, la persona se encuentra en situación desmedrada; en el primero, por su situación económica, y en el segundo por la pérdida de su libertad.

La planificación debe tener por finalidad servir a la persona frente al desamparo en que la dejaba el sistema individualista de la sociedad, pero sin que quede absorbida por el poder estatal.

En consecuencia, para poner la planificación al servicio del hombre, se necesita que respete sus derechos fundamentales y las instituciones jurídicas creadas para garantizarlos y permitir su libre ejercicio.

El objeto de la planificación no es servir al Estado, endiosado como una entelequia ante la cual deban prosternarse los hombres, con abandono de su dignidad y de los demás valores que ellos han creado en nuestra civilización. La planificación no es para las cosas, sino para los hombres.

2º—Beneficiarios de la planificación.

La planificación debe beneficiar a toda la comunidad. No debe ser instituida, sin destruir las características intrínsecas

del sistema democrático, para una sola clase social, ni para una casta o grupo de individuos.

De allí que el criterio de la mayoría no puede ser el único que la oriente o intervenga en la formulación de los planes. Así tendrá una orientación nacional y respetará los derechos de las minorías.

3°.—Áreas de la planificación.

La planificación puede abarcar muchos aspectos: la educación, la salubridad, la economía nacional, las finanzas públicas, las obras públicas, etc.

Según sea el tipo de área que abarque, afecta a la persona con mayor o menor intensidad.

Es indispensable, entonces, que se conserven los derechos humanos y las instituciones jurídicas fundamentales para el normal funcionamiento del sistema democrático de gobierno.

Desafortunadamente, en muchos aspectos, la planificación viene siguiendo una orientación equivocada y parcial.

La planificación debe ser realizada con una visión universal, y no meramente "técnica".

4°.—Quiénes planifican.

La comunidad interesada debe estar representada —en la fase preparatoria de los estudios de planificación— a través de consejos asesores, con representación real y efectiva de todos los sectores afectados; y, sea cual fuere la materia que se aborde, debe intervenir también, en la Comisión del Plan, además de los técnicos correspondientes, la asistencia jurídica de los profesionales de este ramo, de modo que la técnica se encauce por la vía del Derecho.

5º.—Control de la planificación.

La planificación concebida dentro de estos límites, no puede invadir campos ajenos al marco en que debe quedar encuadrada dentro del Derecho Positivo. No pueden ejercerse, en el Estado democrático, facultades que, por su enunciación demasiado abstracta y genérica, permitan el desborde o ilimitación del poder.

Aprobada por los órganos del Poder Legislativo, debe sujetarse al control democrático, mediante los recursos que sea menester establecer, de manera que, además de respetarse los derechos e instituciones del sistema, se asegure que las medidas derivadas de la planificación sean justas.

SOBRE PERFECCIONAMIENTO DEL PLAN DE ESTUDIOS

CONSIDERANDO:

Que las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades chilenas han centrado su interés primordial en el estudio exegético de los textos legales, omitiendo la debida consideración de los factores sociales que condicionan el fenómeno jurídico;

Que la enseñanza de las construcciones sistemáticas de nuestras instituciones jurídicas debe fundamentarse en el conocimiento real de los hechos sociales que generan el poder, determinan la disciplina colectiva e impulsan las transformaciones;

Que la ausencia de estudios básicos de Sociología, Ciencia Política y otras ciencias conexas con el Derecho, ha acarreado el desmedro de la función de los juristas en el ejercicio de su misión tradicional y su desplazamiento por otros profesionales que los excluyen —muchas veces, abusivamente— de campos a que deben tener acceso;

Que tal defecto de formación profesional revela fallas fundamentales en el contexto metodológico, demostradas en la dificultad de los egresados de nuestras Escuelas para afrontar la realidad social o aplicar con alta técnica el Derecho, ya que exhi-

ben una evidente ausencia de rigor científico y de conocimientos de la terminología creada por el avance de las ciencias. En este punto, parece conveniente señalar las graves consecuencias que puede acarrear a la sociedad el hecho, desarrollado por el reto espiritual de la sociedad de masas y agravado por la crisis moral de nuestros días, de que las personas encargadas del manejo del Derecho —legisladores, jueces, funcionarios y abogados— aparezcan desprovistos de un efectivo conocimiento de los cambios sociales que producen un impacto en las instituciones jurídicas y políticas del mundo moderno;

Que, por lo demás, toda disciplina científica fracciona la realidad sólo con fines didácticos y, por consiguiente, para el más completo y cabal enfoque de esa realidad, requiere del método interdisciplinario, con el cual deben eliminarse las deformaciones producidas por el particularismo de las Cátedras de Derecho entre sí y con respecto a sus Ciencias afines.

LAS CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO ACUERDAN:

1º.—Recomendar a las diferentes Escuelas de Derecho y Ciencias Sociales el empleo del método de investigación interdisciplinario, de modo que los estudios realizados en cada una de ellas tengan en debida consideración los resultados alcanzados por disciplinas afines, a fin de obtener una mayor claridad en el resultado de su propia investigación para integrarlo en el sistema total del conocimiento científico.

2º.—Recomendar a las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales la creación de cátedras, cursos, seminarios u otras instituciones destinadas a la investigación, docencia o divulgación científicas, con el objeto específico de abarcar los estudios sociológicos y políticos, cuya ausencia gravita notoriamente en la formación del futuro hombre de Derecho.

3º.—Recomendar a las diferentes Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales, la divulgación de los principios metodoló-

gicos que hagan factible para los educandos la formación de una visión multilateral de la realidad, sin caer en el vicio de la excesiva especialización.

T R A B A J O P R E S E N T A D O

MARIO CERDA MEDINA

Profesor de Filosofía del Derecho y Director del Seminario de Derecho Público de la Universidad de Concepción.

**ALGUNAS NOTAS ACERCA DEL APORTE DE LA SOCIOLOGIA
EN EL ESTUDIO DEL CAMBIO DE LAS INSTI-
TUCIONES POLITICAS**

1.—Delimitación del tema.

La Honorable Comisión Organizadora de estas Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público, ha señalado como tema de investigación en la Subcomisión de Filosofía del Derecho la "Fundamentación Filosófica de la Renovación de las Instituciones Políticas".

Confesamos que la sola enunciación del tema indicado casi nos ha hecho retroceder, y, en todo caso, nos ha hecho reflexionar con alguna profundida acerca de la posibilidad de su desarrollo integral en esta oportunidad. Desde luego, nuestra meditación se dirige fundamentalmente a nuestra capacidad e ilustración y en caso alguno significa desconocer que otros intervinientes, con mayor acopio de antecedentes y más alto poder creador, puedan abordarlo en la ancha perspectiva que él mismo posee.

Proporcionar una fundamentación filosófica de la renovación de las instituciones políticas implica cavar muy profundo en el campo de la Filosofía y de la Ciencia Política. Significa, ante todo, un conocimiento científico profundo del origen, integración, desarrollo, plenitud y decadencia de las instituciones políticas y

del Derecho que les sirve de disciplina reguladora y, en seguida, un extraordinario poder de abstracción para extraer de ellas los principios que rigen su creación, evolución y extinción.

Inmediatamente saltan a la vista las enormes y para nosotros casi insuperables dificultades que debe salvar el investigador: enorme cúmulo de antecedentes históricos, culturales, económicos, geográficos, demográficos y técnicos; inducción de las leyes que rigen su incidencia e inserción en las instituciones políticas, y extracción de conclusiones para ser presentadas en un sistema racional, verificable y exento de contradicciones.

Declaramos paladinamente que estamos muy lejos de poder hacerlo, si no queremos caer en generalizaciones precipitadas o en la exhumación de filosofías de la historia que la crítica ha considerado defectuosas o contradictorias, como ha ocurrido con las muy eruditas de Spengler, Northrop, Kroeber, Toynbee o Schweitzer, para no citar sino algunas modernas filosofías de la sociedad. Y al decir filosofías de la ciencia social, doy por sentado que una fundamentación filosófica de la renovación de las instituciones políticas implica naturalmente una filosofía social, esto es, una toma de posición frente a la sociedad.

Una filosofía de la sociedad requiere antes que nada un conocimiento científico de la sociedad. El conocimiento filosófico requiere como un primer piso el conocimiento científico. Sin conocimiento científico no hay conocimiento filosófico. Una filosofía que ignora la ciencia sobre un determinado campo de investigación no sólo es infundada sino infecunda. La historia de la Filosofía nos demuestra que los grandes sistemas filosóficos han sido formulados sobre la base del conocimiento de grandes sistemas científicos. Evidentemente, nos referimos a los ensayos de explicación universal o integral de la realidad y no a las meras especulaciones académicas en que prevalece la retórica más que el conocimiento (1).

Ahora bien, la información científica que poseemos acerca de la sociedad y de uno de sus ingredientes —las instituciones políticas— la estimamos insuficiente o, en todo caso, incom-

(1) Norberto Bobbio: "Teoría de la Scienza Giuridica". Ghiappichelli. Torino 1950. Págs. 21 al 41.

pleta. La delimitación del concepto de institución —y de institución política, por ende— no parece suficientemente clara. Los creadores del mismo no están de acuerdo. Ni Hauriou, ni Renard ni Delos y Santi Romano, tienen un concepto unívoco. Pero, aun postulando alguno de ellos como hipótesis de trabajo, no cesan las dificultades, porque la idea misma de renovación y de los factores que la impulsan no es pacífica.

Descartamos, pues, por nuestra parte, la posibilidad de abordar íntegramente el tema de la Fundamentación Filosófica de la Renovación de las Instituciones Políticas, pero como no deseamos eludir el compromiso de elucidar tan interesante tema en nuestra calidad de interviniente, limitamos nuestra participación a la exposición de algunos antecedentes que, a nuestro juicio, deben ser considerados para un estudio científico —con miras a un ulterior desarrollo filosófico— de la renovación de las instituciones políticas.

Pero la limitación de nuestras posibilidades de una investigación más amplia —al menos por ahora— nos obliga a circunscribir todavía más nuestra intervención, reduciéndola exclusivamente al Estado que, por otra parte, es la institución de las instituciones políticas y que, como fenómeno de superposición, engloba una multitud de instituciones privadas y públicas (2).

Insatisfechos aún con la delimitación que antecede, limitaremos nuestra intervención a destacar la importancia del aporte de la Sociología en el estudio del cambio de la institución estatal, siguiendo en nuestra exposición fundamentalmente las ideas del maestro Georges Burdeau, expuestas en su "Méthode de la Science Politique" (Daloz. París, 1959), complementadas con las de otros ilustres publicistas y nuestras propias observaciones.

2.—La dinámica política.

La dinámica política tiene por objeto el análisis de las figuras históricas sucesivas que revisten el orden político en función de las fuerzas que provocan los cambios en la organización.

(2) Marcel Pretot: "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel" Daloz. París. 1957, Págs. 39 a 43.

En otras palabras, tiende a explicar el fenómeno político fundamental que es la inserción del movimiento en el orden (3).

Concretándonos a nuestro tema, ¿qué es lo que tratamos de investigar y de comprender —si es posible— a través de la dinámica política?

Importa, en primer término, comprender el modo o manera cómo los elementos —imperativos que constituyen el orden político —diferenciación jerárquica entre gobernantes y gobernados, disciplina, poder—, se concilian con el movimiento incesante que tiende a modificar su estructura.

En segundo término, para comprender ese movimiento es necesario inventariar y analizar las fuerzas que lo impulsan. Pero como esas fuerzas nunca actúan aisladamente, su estudio debe mirar a la determinación de las relaciones que entre ellas se establecen, sea por coincidencia, rivalidad o contraposición.

En tercer lugar, hay que examinar la manera cómo esas fuerzas se integran en el orden político para servir de sustentación a su estructura institucional, a la vez que de motores de la actividad que se desarrolla en su seno.

La sola enunciación de las tareas a emprender es capaz de desanimar al más osado —de quitar el aliento a todo un convento de benedictinos, dice Burdeau— y resultaría ridículo tratar de desarrollarlas en pocas líneas o en jornadas limitadas, pero es evidente que nos proporciona un plan metodológico, nos señala una adecuada pauta de trabajo ulterior, en que resaltan claramente las vías de acceso al tema.

El objetivo perseguido, como puede verse, es el de clavar algunas picas a lo largo de las líneas de fuerza en torno a las cuales se orienta la actividad política, con el objeto de facilitar el reconocimiento del terreno que habrá que explotar cuando se trate de proporcionar una fundamentación científica — y ulteriormente filosófica— del cambio de las instituciones políticas.

No cabe duda alguna que las investigaciones enunciadas deberán llevarnos a una búsqueda extremadamente dilatada que deberá abarcar tanto el análisis de las fuerzas que provocan y

(3) Burdeau: Obra citada, página 265.

orientan el cambio político, cuanto las fórmulas gubernamentales que encauzan o regularizan su desenvolvimiento.

Un somero examen del panorama nos enseña que en el análisis de las fuerzas motoras del movimiento político hay que distinguir entre algunas insertas en los elementos físicos del medio social y otras que proceden de la mentalidad de los miembros del grupo político. Y en el examen de las estructuras gubernamentales, es evidente que ella no puede ser cabalmente comprendida, si a la descripción de su mecanismo institucional —descripción formal— no se agrega el conocimiento de las fuerzas que las animan —descripción dinámica—.

3.—Constantes formales de la sociedad política.

La observación de cualquier tipo de sociedad revela que poseen un carácter constante que es el orden, lo que implica que un número más o menos considerable de actos o de situaciones que en ellas se desarrollan son determinados por una decisión que se sustrae a la apreciación exclusiva de las preferencias de los individuos.

En las sociedades políticas, este orden se presenta primordialmente como una jerarquía que se promueve entre sus miembros por la necesidad de coordinar sus conductas. El orden se revela luego por la presencia de una autoridad que enuncia las reglas generatrices de la disciplina social y que sanciona —si se da el caso— la violación de ésta.

Orden, diferenciación entre gobernantes y gobernados, poder encargado de la regulación, se presentan como caracteres esenciales y constantes de toda sociedad política (4).

Pero las características citadas son únicamente constantes formales, fruto de la abstracción intelectual, puesto que en las sociedades no existe el orden, la diferenciación política y el Poder Regulador, sino pluralidad de órdenes, diferenciaciones políticas y poderes reguladores, con diferentes contenidos y organización.

(4) **Burdeau**: Obra citada, página 267; **PreLOT**: Obra citada, páginas 12 a 16; **DuVerger**: "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques". Presses Universitaires de France. París, 1959. Páginas 58 a 64; **Paolo Biscaretti di Ruffia**: "Diritto Costituzionale". Eugenio Jovene, Napoli, 1956. Página 28.

No existe la sociedad política, sino las sociedades políticas chilenas, mejicanas, italianas, etc.

4.—Movilidad del orden.

El objeto de la dinámica política es el estudio de las fuerzas bajo cuya influencia los cuatro neutros se animan para convertirse en las formas concretas que nos presentan la historia y el estudio comparado de los regímenes políticos. Tiene por objeto estudiar, en suma, cuál es el papel que cada clase de factores de la producción de hechos sociales desempeña en el cambio de los acontecimientos políticos. Se analizarán lo que las ideas hacen y lo que realizan los apetitos e intereses en la producción y desenvolvimiento de las instituciones políticas (5).

"La sociedad es de por sí dinámica" dice Julián Marías (6), sólo es dinamismo, existe como un sistema de fuerzas operantes, es decir, es intrínsecamente histórica. Resulta, en consecuencia, errónea la concepción que ve en el orden político un orden estático, perturbado de vez en cuando por sacudidas que vendrían a modificar su disposición. La inmovilidad no aparece sino cuando la abstracción intelectual extrae los rasgos comunes que le pertenecen de la multiplicidad de figuras que ese orden reviste.

Lo que la observación proporciona es movilidad, cambio, sucesión de fórmulas que otorgan al orden su concreta substancia. El orden político, lejos de ser inerte, se nos aparece como un movimiento continuo. Sus elementos se renuevan constantemente, incesantemente, sea por lenta transformación, sea por bruscas mutaciones. La estructura de la relación política se transforma, los fines y objetivos del poder varían, las reglas generatrices de la disciplina cambian de contenido y es precisamente por ello que algunos observadores han llegado a asimilar las sociedades políticas a los organismos vivientes (7).

(5) Ver, Recasens Siches, Luis: "Sociología". Porrúa S. A. Méjico 1960. Páginas 44, 535, 547.

(6) "La Estructura Social". Emecé, Buenos Aires, 1958. Página 15.

(7) Recasens Siches: Obra citada, páginas 49, 72 y 74; Burdeau: Obra citada, página 268.

Al decir de Burdeau, el principio de este movimiento es simple, es el esfuerzo para conquistar el poder, en tanto que esta conquista significa la apropiación de los instrumentos para crear el orden (8).

De ello resulta que es esencial para el orden político el estar enjuiciado —en tela de juicio— puesto que el Poder que lo garantiza está simultáneamente expuesto a una competencia estimulada por el deseo de modificarlo.

5.—Fuentes del dinamismo político.

Si la realidad social nunca está estática y ni siquiera está compuesta de elementos estáticos, que luego entran en movimiento, sino que está constituida por tensiones, presiones, es un sistema de fuerzas operantes y que actúan en todo momento y si la propia estructura no es separable de ellas, sino que consiste en la forma de esa actuación de fuerzas (9) cabe preguntarse: ¿Cuáles son los motores del movimiento que anima a las sociedades políticas?

Naturalmente, esta interrogante puede aterrorizar si se medita en la inmensidad de fenómenos que envuelven los elementos de la respuesta. Las condiciones para la aparición del fenómeno político y su subsiguiente transformación aparecen singularmente complejas. Para establecer entre ellas un orden inteligible parece conveniente agruparlas en función de dos factores: el factor origen y el factor tiempo (10).

Refiriéndonos al factor origen, queremos indicar que, entre las fuentes de la actividad política, hay algunas que son comunes a todas las sociedades políticas mientras que otras son particulares; éstas pertenecen a tal o cual sociedad determinada. Se puede, por consiguiente, admitir que entre las condiciones del movimiento político existen algunas "generales" y otras "variables".

Sin embargo esta distinción, propuesta sin comentario, podría dar origen a una doble confusión:

(8) Obra citada, página 268.

(9) Jullán Marías: Obra citada, página 197.

(10) Burdeau: Obra citada, página 269.

1.—Por una parte, en razón de su permanencia, se podría creer que los factores generales, comunes a toda sociedad políticamente organizada, son factores de orden, en tanto que los factores variables serían motores del movimiento. Ello no es efectivo. Los factores generales o comunes —cohesión cultural, medio geográfico, equilibrio demográfico, estructura económica, equipamiento tecnológico— son por sí mismos inseparables de la existencia de las sociedades políticas y juegan un papel tan grande en su formación que en ellos se pueden ver los fundamentos primarios del orden político. A este respecto se les puede tener como los fundamentos de este orden neutro que es la expresión de un imperativo universal. No obstante hay que cuidarse de concluir que ellos no evolucionen. En el universo político, lo que es factor de orden lo es al mismo tiempo de movimiento, de cambio.

2.—Esta observación nos permite evitar la segunda confusión, que consistiría en creer que las variables son necesariamente de naturaleza diferente de los factores generales o comunes. En verdad, no hay nada de esto; las variables no son sino esos mismos factores generales transformados o interpretados por la representación que de ellos se hacen los miembros del grupo.

Los factores generales poseen un elemento físico o natural que permite asimilarlos a las fuerzas de la naturaleza, pero si, como tales, determinan la formación de las sociedades primitivas, no es al mismo título que accionan desde que el grupo se politiza. Estos factores devienen activos por intermedio de la idea que de ellos se forman los hombres. Indudablemente ellos determinan las ideas, pero es únicamente cuando la idea ha nacido y por su intermedio que actúan realmente en la sociedad política. El motor del dinamismo político no se halla en las cosas, sino en la inteligencia del hombre. Queda por saber dónde se encuentra el motor impulsor de la inteligencia humana (11).

(11) Burdeau: Obra citada, página 270; Recasens Siches: Obra citada página 529.

Lo que se ha dicho no significa caer en un determinismo absoluto, sino reconocer, por una parte al menos, que las ideas del hombre son tributarias del medio. En consecuencia, si deseamos saber dónde se alimenta el dinamismo político, tendremos que especificar la distinción entre factores generales y variables, agregando que los factores generales son objetivos, mientras que las variables son subjetivas.

Considerando ahora el factor tiempo, debemos advertir que las causas generatrices no son idénticas, según se considere el cambio de una sociedad política en un espacio de tiempo restringido o en la escala secular de una civilización. Pese a que esta consideración temporal parece de primera magnitud, en general, no ha sido objeto de ninguna discusión análoga a la derivada de sus dimensiones materiales.

¿Qué dimensión temporal debe darse a una investigación acerca del cambio o evolución de las instituciones políticas? Ello depende en grado sumo del factor cuyo análisis se emprende y de la intuición acerca de lo que constituye la unidad de una época. Parece, sin embargo, conveniente limitar el estudio de la dinámica política a un período relativamente corto y próximo, que permita delimitar el campo de investigación en función de una situación determinada.

6.—Colaboración organizada de las investigaciones.

Frente a un problema determinado, lo deseable sería que todas las ciencias interesadas en él colaboraran estableciendo un plan de investigación coordinado con miras a reunir los elementos que sirvan para solucionarlo. Pero un tipo de organización en gran escala supone una determinación hasta cierto punto arbitraria de las cuestiones a dilucidar. La constitución de equipos jerarquizados y la contribución de medios financieros considerables. La coordinación resulta entonces más aparente que real. Por consiguiente, en la investigación del cambio de las instituciones políticas, el estudioso debe aprovechar los trabajos realizados en la ciencias sociales vecinas, utilizando todo aquello que sirva para iluminar su propia tarea, procediendo

con la debida cautela para no caer en las generalizaciones superficiales y para no dejar llevarse por su entusiasmo e invadir provincias ajenas a su propia investigación.

Tratemos de determinar someramente lo que una investigación acerca del cambio en las instituciones políticas puede preguntarse con provecho a la Sociología.

7.—Los datos sociológicos.

Dice Julián Marías (12): "Una estructura social no es una figura o disposición de elementos aquiescentes. Las vidas humanas son trayectorias, proyectos, presiones ejercidas en cierto sentido; su imagen podría ser la flecha. Una sociedad es, por tanto, un sistema de fuerzas orientadas, un sistema "vectorial". Los elementos reales de la sociedad no son "cosas estáticas", sino presiones, pretensiones, insistencias y resistencias, con las cuales se realiza la "consistencia" de la unidad social. Todos sus ingredientes "vienen de" y "van a", están en movimiento efectivo. Cuando no hay movimiento no se trata de inmovilidad, sino de reposo, de estabilización —siempre pasajera— de un sistema de tensiones; lo que en la sociedad no está cambiando no es que sea invariable sino que dura, que está resistiendo y conservando su figura gracias a una serie de esfuerzos combinados".

Toda investigación política se inserta en el campo de lo social; de ahí la necesidad de recurrir al auxilio de la Sociología que está en directo contacto con las fuerzas sociales que impulsan el dinamismo político. La organización política tiene como objetivo regular las formas y la vida del grupo, pero en tal organización —por rígida que parezca— se inscribe, se inserta el movimiento impreso por la representación de los fines sociales. Estos fines sociales se renuevan, se enriquecen o, al menos, cambian a medida que la sociedad se hace más compleja y sus miembros más exigentes, tanto que la sociedad tiende a desbordar la estructura de lo social políticamente organizado. La dinámica política es el movimiento por el cual cada grupo tiende a integrar en la colectividad política las fuerzas tanto sociales como

(12) Obra citada, página 29.

individuales que buscan liberarse. Esta dinámica es visible y tangible en el movimiento a que da lugar la tentativa de redefinición de los fines colectivos. Constituye la agitación necesaria para la conquista del Poder, cuya recompensa es la posibilidad de definir el orden político, ampliando o restringiendo su esfera de acción.

Determinar los datos sociológicos de la dinámica política equivale, por lo tanto, a hacer patente lo que hace apropiado al grupo social para controlar las tendencias hacia la disociación del mismo y a revelar los pilares o puntos de apoyo que encuentra la fuerza centrípeta del poder contra el centrifugismo particularista.

Advierte Burdeau (13) que el mundo político es un mundo de representaciones, que todo orden político reposa sobre un aparato de representaciones, que la autoridad misma no existe sino porque es pensada y cómo es pensada; que la potestad gubernamental vale menos por su intrínseco contenido que por la representación que de ella se forman los hombres. Esta imagen o representación mental constituye la base de las creencias políticas vigentes. Porque se cree en el Poder es porque este Poder existe, y existe de la manera como los hombres se lo imaginan. Si los hombres creen en la virtud de un orden liberal, la sociedad se organizará sobre la base de las leyes de la concurrencia y el laissez faire; si creen en el intervencionismo como política capaz, todas las actividades se organizan en el marco de la reglamentación. Consecuencia de lo dicho es que el movimiento político y su intensidad dependen en alto grado de la facultad imaginativa del grupo social que se examine. Es la imaginación la que permite la representación de una organización social mejor en contraste con la actualmente existente.

Ahora bien, admitiendo que la imaginación política tenga tanta importancia en la conducta de los hombres que constituyen el grupo social investigado, ¿qué estímulos y qué obstáculos encuentra la imaginación en el grupo?

(13) Obra citada, página 273.

Siguiendo a Burdeau, parece que habría que considerar los siguientes factores:

a) El grado de madurez intelectual del grupo. En fuerte medida, la imaginación política se ejercita por comparación. Como punto de partida es necesario tomar conocimiento del estatuto social en vigor. Ello no es sencillo porque toda sociedad se define por un sistema de vigencias comunes, usos, creencias, ideas, estimaciones, pretensiones, por lo que no basta agrupar a los hombres de cierta manera para obtener una sociedad (14).

b) El conocimiento o toma de conciencia antedicha depende del conformismo reinante. La intensidad del conformismo social rinde tributo a la vez a la mentalidad y al sistema político establecido. Examinar cuidadosamente la gravitación del conformismo en el grupo social será tarea indispensable en la investigación.

c) Existencia y grado de atención para con las creencias compensadoras. La imaginación política es en el presente y probablemente en todos los tiempos una vía de evasión. Será más intensa y frecuente si no existen otros caminos de evasión, principalmente de naturaleza religiosa.

d) Extensión de las oportunidades ofrecidas a los individuos por la estructura política y social existente, fuera de excepciones bastante raras, el individuo no sueña con "salvarse" por la acción política, sino cuando los caminos de salvación por el esfuerzo personal le están cerrados (ejemplo, el desarrollo del pensamiento político en el proletariado).

e) Grado de integración social. Las diferenciaciones sociales no son obligatoriamente un factor del movimiento político, cualquiera que sea el pensamiento actual al respecto. Las diferenciaciones jamás fueron tan marcadas como en las sociedades inmóviles de la China y del Medio Oriente en la Antigüedad (Egipto permaneció estático durante milenios). Lo que es necesario considerar es el fundamento de la diferenciación. Una jerarquía funcional no suscita la imaginación política en el mismo grado que una estratificación económica.

(14) **Burdeau**: Obra citada, página 274; **Julián Marías**: Obra citada página 18.

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

47

f) Grado de permeabilidad frente a los rumores, a las propagandas, a las influencias extrañas. Existen sociedades abiertas a la inquietud; hay otras que permanecen encastilladas en la conciencia de su superioridad.

Esta mera enunciación basta para exhibir la importancia que representaría un estudio exhaustivo de los fundamentos sociológicos de las creencias políticas. Por desgracia, muchos de los trabajos realizados no cavan suficientemente profundo en los datos sociales de base.

8.—La cohesión social.

La agrupación y disposición de las energías requeridas para la realización de la empresa común —sea que se trate de mantener el statu, sea su progresión—, es obra del Poder en cualquier tipo de sociedad. Algunas veces —muy raras— los detentadores del Poder realizan el cometido social valiéndose de su propia potencia. Pero la mayoría de las veces es necesario contar, al menos, con la aceptación de los asociados, pues la pasividad social absoluta no es un estado durable.

Desde que la sociedad abandona la pasividad —y puede decirse que siempre es así— participa en el movimiento político, que deviene su propio ritmo de vida. Por su facultad imaginativa, proporciona las creencias de las que procede la idea del Derecho vigente. Pero no es suficiente concebir, imaginar, es necesario realizar y así comienza la lucha política que no cesa jamás.

En esta lucha la sociedad asume un triple papel: es la comprometida, la animadora y el campo de batalla. La comprometida puesto que su orden es el resultado de la litis; la animadora puesto que proporciona las tropas y los bagajes del combate, y el campo de batalla, pues si se sustrae a la misma, el conflicto se detiene, termina, por falta de terreno en que desarrollarse.

Este último aspecto merece primordialmente la atención, pues los otros dos son su consecuencia.

La actividad política no es concebible sin un medio que le sea propicio; antes que la lucha se emprenda para determinar

los fines colectivos que constituirán el objetivo del poder, es necesario que en el grupo anide el querer vivir colectivo, que exista la aceptación de la vida comunitaria. Esta cohesión fundamental constituye el aporte sociológico básico para toda vida política.

Sin duda, entre la cohesión social y el desarrollo de la actividad política no existe prioridad; etnológicamente cohesión social y actividad política son coetáneas. Pero desde el punto de vista lógico puede afirmarse que la dinámica política postula a la existencia en el grupo de ciertos caracteres que revelen su aptitud para coordinar la conducta de sus miembros.

Algunas fuerzas coordinadoras residen en elementos físicos: origen técnico del grupo, medio geográfico, recursos, etc., pero hay también otros de orden más espiritual que proceden de la mentalidad de los hombres. Es precisamente aquí donde toda investigación acerca del cambio de las instituciones políticas debe interrogar a la Historia para determinar su formación y a la Sociología para averiguar cuáles son los hechos culturales que forman la mentalidad colectiva. Es lógico que la sola ciencia política no podría proporcionar una respuesta adecuada.

En el estudio de la dinámica política hay propensión para sobreestimar las posibilidades de las fuerzas en movimiento, tanto más cuanto que vivimos en un estado de transformación, donde consecuentemente los trastornos políticos y sociales destacan los éxitos de las fuerzas innovadoras. Pero debe obrarse con cautela y no dejarse llevar por las solicitudes de la novedad ni por la impaciencia de la inteligencia. La ciencia política debe construirse para perdurar, teniendo en cuenta que el mundo político no es tanto el que construyen ideológicamente los sabios como el que los hombres elaboran día por día.

Además es preferible para un trabajo serio experimentar que soñar. Algunos investigadores no se privan de soñar, pero la ensoñación impide percibir lo real. Es cierto que la ensoñación también constituye una fuerza, un factor de la dinámica, pero puede convertirse en una fuerza de inercia que impida o paralice las innovaciones, por lo que debe ser examinada cuidadosamente.

9.—La aspiración a la estabilidad.

Todo Poder establecido tiende a resistir las potencias innovadoras. Esta resistencia —que mira a satisfacer la aspiración hacia la estabilidad— encuentra apoyo en antecedentes sociológicos proporcionados por el medio, aunque ese mismo medio, por intercesión de otros factores, tiende al cambio.

Esquematisando las fuerzas de la inercia social se presentan para la investigación en las siguientes formas:

a) **Estabilidad de la relación política.**—La estabilidad política es la resultante de un equilibrio de un número considerable de variables. La transformación de la estabilidad política se verifica en el sentido de la mayoría de circunstancias variables concurrentes, pero como no todas tienen el mismo sentido y significación, se produce, hasta cierto punto, una compensación, de tal modo que, en general, la estructura de la relación no es alterada en una medida apreciable. Burdeau pone como un ejemplo característico de lo que ocurre en la relación que traduce la dominación de la burguesía sobre la clase obrera. El acrecentamiento numérico del proletariado no implica necesariamente la ruptura de la relación establecida. Basta para que esta relación subsista que un número apreciable de obreros adopte los valores burgueses —modo de pensar, vivir, debilitamiento de la conciencia proletaria, etc.—. Lo mismo ocurre cuando un factor del prestigio social desaparece; frecuentemente pasa a ser reemplazado por otro de peso similar, de tal modo que la relación conserva su estabilidad.

b) **Permanencia del Derecho dominante.**—Esta permanencia es el corolario de la observación precedente. Nosotros juristas sabemos efectivamente cuán íntimos son los lazos que existen entre la estructura de la relación política y la substancia de la idea del Derecho. Si aquélla no es modificada hay pocas posibilidades que ésta se modifique. Además la relativa estabilidad de las representaciones del orden deseable se beneficia con la existencia de tradiciones favorables al hábito de obediencia. El orden establecido por el mero hecho de ser establecido crea va-

lores que nunca son objetos de discusión. Podría decirse que son como los supuestos del juego político.

c) **Empresas de religión y de moral.**—Existen organizaciones religiosas y morales que hacen de la aceptación del orden una virtud. Las jerarquías sacerdotales prefieren y preconizan la reforma individual de los fieles —la salvación es cuestión personal— antes que promover la transformación del medio. Por su parte, los beneficiarios del orden establecido —intereses creados al amparo de un orden determinado— se convierten en los propagandistas de una moral fundada en el conformismo, que por lo demás se facilita por la timidez humana con respecto a las ideas admitidas.

d) **Sospecha que suscita quien se sale de su función social.**—Socialmente el individuo es lo que los demás ven en él. El individuo no puede poner en tela de juicio el orden existente y debe desempeñar el papel que ese orden le asigna. Un Notario que hace política, normalmente pierde parte de su clientela. Igual ocurre a un comerciante; importa poco que las opiniones que proclamen concuerden con las de sus clientes. Para éstos, pierde seriedad. Se sospecha que su mantequilla es menos fresca o que la carne de sus pollos es de menos tiempo, por haber permanecido mucho tiempo en el frigorífico.

La sospecha se extiende también, y principalmente, al intelectual cuya labor es difícil de encuadrar en una función económica precisa.

e) **Desconfianza para con las innovaciones.**—Una mística tan antigua como las mismas sociedades, vincula lo novedoso al mal —la novedad es obra demoníaca—. Las modas no debilitan esta afirmación, pues la moda que triunfa es la que pasa de excentricismo a lo admitido; lo singular sería no seguirla. Para los ojos del vulgo quien no sigue la moda política es un reaccionario. Hoy día todo el mundo es socialista, porque el socialismo ha dejado de ser una novedad. El innovador, por el contrario, es un perturbador, un descentrado, un revolucionario.

Lo que he expresado no constituye ninguna novedad. Ha sido dicho con anterioridad por muchos autores, y, sin duda, en mejores términos. Nuestra labor se ha limitado a traer a colación algunas ideas que, a nuestro juicio, deben ser consideradas en el estudio del cambio de las instituciones políticas. El cambio puede tener un sentido positivo o un sentido negativo. Su estimación depende del cuadro de valores que el observador admita como válidos. Pero el cuadro de valores, a su vez, depende de fundamentos reales que únicamente la sociología puede proporcionar. Por lo tanto, es indispensable formarse una imagen científica de las instituciones políticas antes de formular una fundamentación filosófica de su renovación.

Si las líneas que anteceden constituyen siquiera leve acicate para emprender un estudio en procura del conocimiento científico de las instituciones políticas, creemos haber cumplido con el propósito que formulamos al comienzo.

COMISION DE DERECHO CONSTITUCIONAL

I.—EL CONCEPTO CONTEMPORANEO DE LA LEY Y LOS SISTEMAS DE FORMACION DE LA LEY.

1.—Acuerdo de procedimiento:

Refundir las conclusiones de los trabajos presentados por los Profesores de Derecho Constitucional, señores Alejandro Silva Bascuñán, de la Universidad Católica de Chile, y Jorge Tapia Valdés, de la Universidad de Chile, titulados "Notas para la reforma del proceso de formación de las leyes" y "Norma de clausura, ley de bases y delegación de facultades legislativas", respectivamente, y subdividir dichas conclusiones en los siguientes esquemas:

1º.—Leyes reglamentarias, leyes bases o normativas y norma de clausura;

2º.—Delegación de facultades legislativas;

3º.—Reformas al proceso legislativo; urgencias, veto aditivo, agilización del sistema de discusión legislativa.

2.—Acuerdos adoptados por la Comisión:

1.—LEYES REGLAMENTARIAS, LEYES BASES O NORMATIVAS Y NORMA DE CLAUSURA

a) **Ley Reglamentaria** es aquella respecto de la cual el Poder Legislativo reglamenta la totalidad de sus aspectos sustantivos y adjetivos y los elementos técnico-jurídicos correspondientes, aunque no excluye completamente el ejercicio ordinario de la potestad reglamentaria por el Poder Ejecutivo.

La enumeración de las materias propias de estas leyes debe hacerse en forma taxativa en la Constitución. Se citaron como ejemplos de ellas en los debates de la Comisión, las relativas al estatuto individual y colectivo de las personas, nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, sistemas electorales, algu-

nas garantías constitucionales individuales, la competencia, organización y categoría de los Tribunales y, en general, las concernientes a materias de carácter político.

Por definición y las materias que ellas comprenden, en caso alguno dichas leyes pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas o de leyes base o normativas. Por lo mismo, hubo acuerdo en el sentido de que el Constituyente debe especificar claramente las materias propias de leyes reglamentarias, de manera que no pierda agilidad el proceso legislativo a causa de una enumeración particularmente genérica de las mismas.

b) **Leyes bases o normativas** son aquellas que inciden en materias complejas, de mutación más o menos frecuente y que requieren un desarrollo técnico tan detallado que no es posible pretender que sean elaboradas íntegramente por el Poder Legislativo. En ellas el Legislador establecerá las normas básicas, las directrices fundamentales y los resguardos indispensables, dejando entregado su desarrollo, por el ministerio de la propia Constitución, al Poder Ejecutivo. Este, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria y gracias a los medios humanos, materiales y técnicos con que cuenta, puede proveer con mayor eficacia a su establecimiento y aplicación.

Dichas leyes constituirán la generalidad de la legislación. Su enumeración —si fuere necesario señalarla en la Constitución— en caso alguno será taxativa. Se indican como ejemplos: organización administrativa, servicios públicos, régimen de bienes del Estado, defensa nacional, educación, planes de fomento y desarrollo, estatuto de los empleados civiles y militares, remuneraciones, régimen impositivo, seguridad social, salubridad pública, etc., y, en general, toda materia de carácter administrativo, económico y social.

c) **La norma de clausura**, es decir, aquella que tiene por mérito deslindar dónde termina el campo propio del legislador y dónde comienza, por consiguiente, el ámbito de la competencia normativa del Ejecutivo, **debe corresponder a la ley misma.**

Es la ley y no la potestad reglamentaria la que debe deter-

minar, en última instancia, los límites de la facultad discrecional del Ejecutivo para concurrir a su ejecución.

El control de este proceso debe estar a cargo del Tribunal Constitucional que creará el Constituyente, sea a proposición de la mayoría del Cuerpo Legislativo, sea a proposición del Presidente de la República, mediante una indicación por intermedio de alguno de sus Ministros.

Dicho tribunal velará, entre otros asuntos, porque las materias propias de ley base no sean minuciosamente reglamentadas por el legislador (1).

2.—DELEGACION DE FACULTADES LEGISLATIVAS.

Encontrándose determinado claramente el campo jurídico de la ley reglamentaria y de la ley base, y permitiendo esta última una gran ampliación de la potestad normativa del Ejecutivo, la Comisión llegó, no obstante, a las siguientes conclusiones complementarias, respecto del problema de la delegación de facultades legislativas.

a) Debe constitucionalizarse el otorgamiento de facultades legislativas al Presidente de la República, mediante delegación del Congreso Nacional en sus atribuciones normativas;

b) Esta delegación procederá sólo en casos especiales y extraordinarios, que deben señalarse en la Constitución, y que, atendidas las circunstancias, requieran el rápido otorgamiento de poderes legislativos al Jefe del Estado. Se citaron como ejemplos los siguientes: agresión exterior, conmoción interna, calamidad pública, paralización de servicios o actividades fundamentales para la marcha del país, y —en opinión de algunos de los miembros de la Comisión— "otras situaciones de emergencia calificadas por el Congreso Nacional" (2);

(1) El Ayudante señor Carlos Cruz-Coke, sostuvo que la norma de clausura debe ser la potestad reglamentaria y no la ley.

La resolución que entrega al Tribunal Constitucional la facultad de dirimir conflictos en esta materia fue acordada con reservas del Profesor señor Jorge Tapia Valdés.

(2) Proposición del señor Evans, que contó con el voto favorable de los señores Tomassini y Cruz-Coke.

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

55

c) Hubo acuerdo en el sentido de que el quórum requerido para la delegación debe ser la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada rama del Congreso como en las leyes ordinarias, con excepción de la causal quinta señalada en la letra b), que requerirá la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Corporación (3);

d) La disposición constitucional que estatuya la delegación de facultades legislativas debe ordenar, en forma genérica, el señalamiento de un plazo para su ejercicio, que especificará el legislador en cada caso que se otorgue esa delegación;

e) La propia ley de delegación señalará el sistema de control del ejercicio de la facultad delegada. (Ej.: la Contraloría General, mediante el trámite de la "toma de razón");

f) No existe trámite de insistencia en el despacho de estas leyes;

g) La propia Constitución deberá enunciar las materias de ley que no podrán ser objeto de delegación, como asimismo aquellos órganos o servicios a los que no podrá extenderse;

h) La ley señalará, en cada caso, las materias a que se extiende la delegación.

3.—REFORMAS AL PROCESO LEGISLATIVO

En esta parte del temario, la Comisión, recogiendo las inquietudes expresadas en los trabajos de los Profesores señores Silva y Tapia, adoptó los siguientes acuerdos y con referencia a los tópicos que a continuación se indican:

a) Reglamentación del sistema de urgencias:

Hubo acuerdo en orden a que se entregue a un texto legal —y no constitucional como ahora ocurre— todo lo relativo a reglamentación, plazos, modalidades, número, calificación y clasificación de las urgencias. Se pretende en esta forma garantizar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del uso indiscriminado de este medio constitucional o el retardo en el despacho de los proyectos de ley por su no aplicación constante (4).

(3) Aprobado con reservas de los señores Quinzio y Tapia.

(4) Proposición de don Luciano Tomassini, acordada por unanimidad.

b) Abuso del veto aditivo:

La Comisión recomienda, con el objeto de paliar los resultados de una constante legislación que no ha sido objeto de un amplio debate de los cuerpos legislativos, la adopción de un sistema en cuanto al veto aditivo, que tenga por objeto (5):

A) Proponer modificaciones o correcciones a los preceptos despachados por ambas ramas del Congreso; o

B) Reiterar ideas contenidas en el Mensaje o en indicaciones formuladas oportunamente por el Presidente de la República o por los Ministros de Estado durante la discusión legislativa.

c) Agilización del proceso legislativo:

La Comisión recomienda una simplificación del proceso de discusión legislativa, reservando a las Comisiones respectivas la discusión particular de los proyectos, salvo que el Presidente de la República o una mayoría parlamentaria pidieren que un proyecto determinado sea votado en Sala, eximiéndolo del trámite de Comisión.

De la misma manera, se acordó que ciertas materias, las que precisará la Constitución, deberán ser discutidas artículo por artículo por ambas ramas del Congreso Nacional.

En esta materia, la Comisión concuerda con el sistema de simplificación del trabajo legislativo contenido en la actual reforma del artículo 48 de nuestra Carta Fundamental, basado en el artículo 70 de la Constitución Italiana.

II.—EL PLEBISCITO Y EL REFERENDUM

En esta materia se adoptaron acuerdos sobre la base de los trabajos presentados a la Comisión por los señores: Pedro Lira Urquieta, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad Católica y Carlos Cruz-Coke O., Ayudante investigador de Derecho Constitucional del Seminario de

(5) Proposición del Profesor don Francisco Cumplido, aprobada con reservas de don Jorge Tapia Valdés.

Derecho Público de la Universidad de Chile, titulados "Notas sobre el plebiscito" y "El plebiscito o referéndum en la reforma de la Constitución", respectivamente.

1.—Acuerdo de procedimiento:

Con el mérito de los dos trabajos anteriormente mencionados, se fijó la relación comprendiendo los siguientes temas:

a) Antecedentes doctrinarios de las instituciones semidirectas;

b) Antecedentes constitucionales del Derecho Comparado;

c) El plebiscito en la reforma constitucional del Presidente Jorge Alessandri;

d) El plebiscito en la reforma constitucional del Presidente Eduardo Frei:

A) Proyecto original de Diciembre de 1964;

B) Enmiendas del Ejecutivo de Junio de 1965;

C) Discusión legislativa de Junio a Agosto de 1965; y

e) Conclusiones de la Comisión.

2.—Acuerdos adoptados por la Comisión:

A) PROCEDENCIA DEL PLEBISCITO EN MATERIA DE TRATADOS

En este punto se acordó lo siguiente:

a) Se podrá efectuar consultas plebiscitarias solamente respecto de Tratados que comprometan la integridad territorial o, gravemente, la soberanía nacional.

b) Ni aun esta clase de Tratados podrían ser sometidos a plebiscito cuando hubieren sido rechazados en el Congreso por los dos tercios de los miembros presentes en alguna de sus ramas.

c) En cambio, podrán someterse a plebiscito esta clase de Tratados siempre que hubieren sido aprobados o rechazados por mayorías inferiores a los dos tercios de los miembros presentes en ambas ramas del Congreso Nacional.

d) Con referencia al sometimiento a plebiscito de los Tratados, hubo dos opiniones: una mayoritaria, partidaria de que la consulta en el caso de Tratados aprobados por el Congreso sea meramente facultativa, y otra que la desea obligatoria (6). Como fundamento de la primera de estas opiniones, se hizo presente el peligro de disminuir el prestigio de un Tratado aprobado con acuerdo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a raíz de una consulta plebiscitaria viciada de abstencionismo.

B) PROCEDENCIA DEL PLEBISCITO EN MATERIA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

En esta materia se aprobó lo siguiente:

Que todo proyecto de reforma constitucional deberá ser objeto de consulta directa de la ciudadanía, la cual vendría a reemplazar el trámite del Congreso Pleno.

Una opinión minoritaria se inclinó por excluir de la consulta plebiscitaria cualquier proyecto de reforma del Capítulo III de la Carta Fundamental (7).

C) PROCEDENCIA DEL PLEBISCITO CON RESPECTO A LA LEY

a) Excluir del plebiscito toda materia propia de ley reglamentaria;

b) El proyecto de ley aprobado por ambas Cámaras, sólo podrá observarlo el Presidente de la República para proponer modificaciones o correcciones o para reiterar ideas contenidas en el Mensaje, o en indicaciones formuladas oportunamente por el Presidente de la República o por los Ministros de Estado.

D) INICIATIVA EN MATERIA DE PLEBISCITO

Fue acordado que su iniciativa debería ser siempre presidencial en los tres casos propuestos.

(6) Posición defendida por el Profesor señor Francisco Cumplido C.

(7) Posición defendida por el Profesor don Pedro Lira Urquieta.

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

59

Una opinión minoritaria se inclinó por institucionalizar la Iniciativa Popular no formulada, como sistema de contrapeso a favor del cuerpo electoral (8).

E) LIMITACION DE LA CONSULTA PLEBISCITARIA

Encontrándose frente a dificultades insalvables para determinar con claridad aquellas leyes bases que podrían ser objeto de plebiscito, se aceptó la proposición de la Reforma Constitucional ya aprobada por la Cámara de Diputados en el sentido de limitar a un máximo de tres veces en cada período presidencial, la convocatoria a plebiscito.

F) CONTROL DE LA INSTITUCION PLEBISCITARIA

a) Control constitucional: Acerca de su procedencia y los términos del mismo, el Tribunal constitucional que establece la Reforma;

b) Control electoral: La calificación de los resultados de la consulta pertenecerá al Tribunal Calificador establecido en el Capítulo VI de nuestra Carta Fundamental.

III.—REGULACION CONSTITUCIONAL DE LOS GRUPOS DE PRESION

Respecto al procedimiento:

Se acordó que, por tratarse de una materia poco explorada en el campo del Derecho Político y en la que dentro de nuestro propio régimen constitucional faltan precedentes jurídicos, el debate se circunscribiría a las ideas generales y evitaría descender a fórmulas particulares.

Acuerdos adoptados por la Comisión:

La Comisión adoptó los siguientes acuerdos sobre la base del trabajo presentado por el Ayudante del Seminario de Derecho Público de la Universidad de Chile, señor Luciano Tomassini O., titulado "Reglamentación constitucional de los grupos de presión".

(8) Posición defendida por el Ayudante, Carlos Cruz-Coke O.

Hubo consenso en comprobar:

a) La irrefrenable tendencia de la historia contemporánea hacia la socialización —entendida como un progresivo multiplicarse de las formas de actividad asociada—, y la importancia consiguiente que han venido cobrando las diversas organizaciones económicas, sociales o culturales dentro de cada nación, e incluso en el plano internacional.

b) La falta de representación pública de que suelen adolecer esta clase de organizaciones, frente a los Poderes del Estado, circunstancia que las inclina a procurar influir sobre ellos en forma solapada, irresponsable y generalmente eficaz, por lo cual la Ciencia Política se ha referido a estos grupos denominándolos "Poderes de Hecho" o "Grupos de Presión".

c) La conveniencia de regular jurídicamente las relaciones de estos grupos, tanto con sus propios miembros como con la comunidad nacional y los Poderes del Estado.

Se acordó en consecuencia:

a) Establecer un estatuto jurídico uniforme que contemple disposiciones generales destinadas a dotar de una organización oficial y de determinadas atribuciones a estas asociaciones representativas de las diversas actividades nacionales.

b) Estos organismos reunirían a los sectores empresariales y trabajadores en forma separada o conjunta, y en todo caso tendrían dos categorías de funciones: 1º) Respecto de sus propios miembros (conciliación y solución en los conflictos del trabajo, promoción, seguridad social, reglamentación profesional, etc., y 2º) frente a los Poderes Públicos (consulta en casos específicos).

c) La adopción de dicho estatuto jurídico y la adquisición de los derechos y deberes correlativos por parte de las organizaciones actualmente existentes, debe ser absolutamente libre.

d) Cada una de las asociaciones organizadas de conformidad con el estatuto referido, estaría representada en un Consejo Nacional Económico y Social, consagrado en la Constitución.

e) Este Consejo, a su vez, tendría dos clases de atribuciones:

- 1º) Reglamentación superior de las distintas profesiones o ramas de la actividad nacional; y**
- 2º) Consulta facultativa u obligatoria, según los casos, por parte de los Poderes Públicos en materias concernientes a la elaboración de un plan de desarrollo económico y social, así como en los proyectos de ley destinados a materializar la consecución de dicho plan.**

f) Como recomendación inicial y como fórmula transitoria, se aprobó la inscripción o registro de las organizaciones y grupos que existen en la actualidad, a la manera como se ha procedido por los Lobbies en Estados Unidos.

COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

CONCLUSIONES

I.—ACUERDO SOBRE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público,

Considerando:

1º) Que la vocación histórica de los países latinoamericanos siempre ha anhelado la unión, la confraternidad y el progreso de sus pueblos;

2º) Que los problemas políticos, jurídicos, sociales, culturales y económicos del subdesarrollo, requieren para su solución una acción conjunta y armónica de todos los gobiernos latinoamericanos;

3º) Que la autonomía del regionalismo latinoamericano en lo externo, y el imperio del bien común zonal en lo interno, son indispensables para lograr los principios de justicia social, estabilidad política y dignidad;

4º) Que los actuales organismos regionales carecen de la agilidad, atribuciones y fuerza suficiente para promover adecuadamente la integración de nuestra región,

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

63

Acuerdan:

1º) Impulsar en forma decidida la integración latinoamericana en todos sus aspectos, como único modo de lograr las metas anteriormente expuestas;

2º) Instar en el ámbito latinoamericano por la constitución de organismos políticos, técnicos y jurisdiccionales a un nivel supranacional, a fin de garantizar la autonomía del regionalismo y el imperio del bien común;

3º) Propugnar por que se dote al nuevo sistema jurídico latinoamericano de la competencia general suficiente y de los poderes de decisión política indispensable para poder desarrollar una acción verdaderamente efectiva, dinámica y oportuna;

4º) Propiciar la enseñanza universitaria, dentro de cada Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del país, de los principios y metas de una integración, así como de su urgencia, realidad y posibilidades.

II.—SOLIDARIDAD ECONOMICA

Las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público,

Considerando:

1º) Que es imperativo reformar al actual sistema interamericano a fin de lograr una equivalencia entre las obligaciones políticas consagradas actualmente en él, y el derecho que tienen los pueblos latinoamericanos de disfrutar de condiciones de vida compatibles con su dignidad;

2º) Que se hace necesario establecer un mecanismo de carácter económico-social, que exprese la solidaridad económica

entre los países miembros de la Organización de Estados Americanos,

Acuerdan:

1º) Recomendar que la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, a celebrarse en Río de Janeiro, establezca un procedimiento que permita adoptar medidas obligatorias para toda la comunidad americana a fin de que se acuda solidariamente en ayuda del Estado afectado por una situación de emergencia económica.

2º) Que debería modificarse la estructura actual de la Organización de Estados Americanos en forma que permita Reuniones de Consulta de los Ministros de Estado competentes para estudiar y adoptar, con fines de aplicación inmediata, las medidas urgentes de ayuda que sean aconsejables.

3º) Recomendar al CIES como el órgano de la OEA a aplicar dicho mecanismo, para lo cual es conveniente independizarlo del actual Consejo del organismo regional, y dotarlo de las atribuciones y estructura que requiera para desempeñar esta nueva función.

4º) Recomendar que el CIES fije su sede en un país latinoamericano.

III.—RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público,

Considerando:

1º) Que frente a las continuas violaciones a los Derechos Humanos por algunos de los países que integran la Organización de las Naciones Unidas, es necesario reafirmar el total respeto y cumplimiento de dichos derechos dentro de la comunidad internacional;

2º) Que dicha necesidad es particularmente evidente, ante la violación continua de los Derechos Humanos por parte de diversos países del continente americano;

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

65

3º) Que es necesario reafirmar el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos americanos, como fundamento básico para asegurar la pacífica convivencia de los países que integran el sistema interamericano, cualquiera que sea el régimen político, económico o social que impere en ellos;

4º) Que, sin perjuicio de lo anterior, le corresponde al sistema interamericano exigir de todos los Estados Americanos el cumplimiento obligatorio de los Derechos Humanos, dentro de sus respectivos territorios nacionales,

Acuerdan:

1º) Expresar la necesidad de que los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, den efectivo cumplimiento a la Declaración Universal de los Derechos Humanos formulada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948;

2º) Que es necesario dotar a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos de suficientes atribuciones para investigar, con la más amplia libertad, toda denuncia de violación de los Derechos Humanos, por parte de cualquier Estado americano;

3º) Que dentro del sistema interamericano se proceda a la creación de una Corte Americana de Derechos Humanos, cuyas resoluciones deberán tener el carácter de obligatoriedad para todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

IV.—NO INTERVENCION

Las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público,

Acuerdan:

1º) Reiterar su adhesión al principio de no intervención considerado como norma de Derecho Internacional Americano;

2º) Manifiestar su adhesión al respeto de la soberanía e independencia de las naciones, sin que ningún país bajo ningún respecto pueda arrogarse la facultad de lesionar tan esenciales derechos;

3º) Expresar que juzgan la intervención como contraria al progreso económico y social de los Estados y como lesiva al imperio del Derecho y la Justicia;

4º) Hacer presente la necesidad que existe de perfeccionar los instrumentos del sistema interamericano destinados a resguardar efectivamente la observancia del principio de no intervención.

* * *

Alcance formulado por los Profesores señores: Edmundo Vargas y Hugo Llanos; Ayudantes señores Francisco Orrego Luis Winter, L. Raúl Valenzuela, y señora Iris Vittini.

Estando en principio plenamente de acuerdo con la segunda conclusión sobre el principio de no intervención, manifiestan su disconformidad con el término "soberanía" que se ha empleado, por cuanto su mal uso entorpece el normal desenvolvimiento de las relaciones internacionales; la paz y la integración política y económica de América Latina que es necesario promover.

V.—SOBRE ADMISION DE NUEVOS MIEMBROS A LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público,

Considerando:

1º) Que el procedimiento que señala la Carta de la Organización de los Estados Americanos para la admisión de nuevos Estados, es manifiestamente insuficiente y no contempla la situación especial de aquellos Estados que nazcan al dejar de ser posesiones coloniales;

2º) Que en la Carta no aparece reglamentada la suspensión y expulsión de los Estados miembros,

Acuerdan:

1º) Recomendar la incorporación a la Carta de la Organización de los Estados Americanos de un procedimiento que

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

67

reglamente la admisión, suspensión y expulsión de los Estados Americanos; y

2º) Que en lo que respecta a la admisión de las antiguas posesiones coloniales que pasaren a ser Estados independientes, ésta debe ser hecha con el voto unánime de los Estados Americanos, cuando todo o parte de su territorio fuere reclamado o reivindicado por otro Estado Americano.

VI.—TRATADO DE SOLUCION PACIFICA DE CONTROVERSIAS

Las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público,

Considerando:

Que es de imprescindible necesidad dotar al sistema interamericano de un mecanismo legal general, que le permita la solución pacífica de las controversias americanas,

Acuerdan:

Solicitar a la Organización de los Estados Americanos que promueva la pronta ratificación del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas por parte de todos los Estados Americanos, o que se le introduzca a dicho Tratado las modificaciones necesarias que allanen las posibles reservas que puedan tener ciertos Estados para su ratificación.

VII.—ELIMINACION DE ARMAS NUCLEARES

Las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público,

Considerando la importancia que tiene para la paz del mundo y para la preservación de la salud humana, la eliminación de las armas nucleares.

Considerando, asimismo, que la guerra atómica sería el mayor desastre que podría azotar a la especie humana.

Tomando en cuenta la tradición pacífica de las Repúbli-

cas Latinoamericanas y el vivo deseo de descartar de nuestro continente toda posibilidad del empleo de armas nucleares,

Acuerdan:

1º) Condenar como un delito contra la Humanidad todo empleo futuro de armas nucleares como instrumento de destrucción;

2º) Abogar por la destrucción de los armamentos de esta clase actualmente existentes, por la prohibición de su fabricación, de toda clase de ensayos, sea en el aire, en la superficie o debajo de la tierra, y por el control de los elementos que puedan incorporarse a su fabricación;

3º) Acordar mientras se logran estas finalidades, por medio de una Convención Internacional, la desnuclearización de la América Latina de acuerdo con la iniciativa tomada por los Gobiernos de Chile y México;

4º) Dirigirse al señor Ministro de Relaciones Exteriores para que se instruya a la Delegación Chilena al 20º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de favorecer toda medida que tienda a la prohibición, debidamente controlada, de los ensayos, fabricación y empleo con fines bélicos de las armas nucleares, y, particularmente, para que la Asamblea General acuerde propiciar una Convención de desnuclearización de la América Latina.

VIII.—DESARME GENERAL Y COMPLETO

Las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público,

Considerando la necesidad imperiosa de llegar bajo los auspicios de las Naciones Unidas y simultáneamente a la eliminación de las armas nucleares, a un acuerdo sobre el desarme general y completo.

Que esta finalidad sólo podrá lograrse en una Conferencia mundial en que participen todas las naciones sin exclusiones de ninguna especie;

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PÚBLICO

69

1º) Declaran su ferviente adhesión a la causa del desarme general y completo, debidamente controlado;

2º) Esperan que las Naciones Unidas puedan convocar, en el plazo más breve posible, una Conferencia mundial que se aboque al estudio y resolución de este problema, tan larga e infructuosamente debatido hasta el presente, y del cual depende la paz del mundo y la prosperidad general;

3º) Que el dinero que los Gobiernos destinan actualmente a la fabricación y adquisición de armamentos sea destinado en el futuro a la educación, a la salud y a elevar el nivel de vida de los pueblos y, particularmente, a ayudar a los países en desarrollo.

IX.—INSTITUTO CHILENO DE DERECHO INTERNACIONAL

Las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público,

Conscientes de la importancia, cada día creciente, del estudio del Derecho Internacional y de su codificación,

Acuerdan:

Pedir a las Facultades de Derecho de las Universidades del país que apoyen la idea de funcionamiento efectivo de un Instituto Chileno de Derecho Internacional, sea reestructurando y reactualizando el Instituto actualmente existente, sea creando uno nuevo bajo los auspicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las Facultades de Derecho.

Los detalles de su organización y funcionamiento, lo mismo que los relativos a su financiamiento y a la publicación de una Revista o Anuario, serán determinados por una Comisión de expertos designada por el Ministro de Relaciones Exteriores en consulta con el Presidente del Consejo de Decanos.

TRABAJO PRESENTADO

SERGIO CARRASCO DELGADO

**Ayudante del Seminario de Derecho Público
de la Escuela de Derecho de la Universidad
de Concepción.**

**OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION
EN EL MUNDO CONTEMPORANEO**

Sin lugar a dudas que una de las prácticas más usuales en la vida de los pueblos ha sido la intervención.

¿Qué es ella? Numerosos autores la han definido.

Particularmente claro es el juicio emitido por el internacionalista brasileño Hildebrando Accioly al conceptualizar la intervención como "la ingerencia de un Estado en los asuntos internos o externos de otro Estado que no depende de él, con el propósito de obligar a este último a proceder de acuerdo a la voluntad del primero".

La intervención puede ser externa o interna, directa o indirecta, individual o colectiva, abierta u oculta, política o no política, oficial o armada, etc.

Sus primeras manifestaciones se remontan a la historia misma de Roma y Grecia, constituyendo desde entonces un atentado grave a los derechos estaduales de soberanía e independencia. En la Edad Media, la intervención era realizada de manera permanente por los señores feudales, los reyes, príncipes y barones, e incluso por la autoridad pontificia.

Andando el tiempo, y con el loable propósito de impedir las sistemáticas y reiteradas intervenciones, se firmó, en 1648, la llamada "Paz de Westfalia", con la que se tendía a establecer y mantener un saludable equilibrio entre las naciones europeas. Sin embargo, y pese a tan encomiable intención, las interven-

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

71

ciones francesas, alemanas, inglesas y austríacas no sólo continuaron sino que se acrecentaron.

Conocido es que incluso la Revolución Francesa de 1789 vino a consagrar el principio de "intervención", al expresar que "se ayudaría a cualquier pueblo con el fin de establecer gobiernos democráticos", de manera que aquel gran despertar de los pueblos que fue la Revolución Francesa significó, en estas materias, la consagración de una práctica normalmente antijurídica e ilícita, según la acertada denominación del internacionista Charles Rousseau.

Como diversos tratadistas y estudiosos muy bien anotan, los excesos que las intervenciones frecuentes y sucesivas habían producido, vinieron a hacer surgir en época relativamente reciente —siglos XVII y XVIII— manifestaciones favorables a la no intervención. Así, y en tal sentido, se citan frecuentemente: el Tratado de Lübek; el Tratado de los Pirineos de 1659, por el que Francia se obligaba a no intervenir en Portugal; y el Tratado de Nystadt, de 1721, en el que Rusia se obligaba a no intervenir en Suecia.

La tendencia anti-intervencionista encontró fértil campo en las naciones del Continente Americano. La Doctrina Monroe —complementada con las Doctrinas Drago y Tobar— ha constituido, a través del tiempo, la norma de conducta de buena parte de estas naciones.

Mas, y pese a tal posición doctrinaria, la intervención ha seguido existiendo en el mundo, adquiriendo un carácter acentuadamente político y financiero.

Efectivamente, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial diversos Estados, usando pretextos del más variado jaez, han justificado su intervención en otros países. Baste citar, y únicamente por vía ejemplificativa, la crisis del Canal de Suez; la dominación húngara efectuada por Rusia; y, en época reciente, el desembarco de infantería de marina de los Estados Unidos en República Dominicana.

¿Cómo puede explicarse que en este siglo XX, marcado en lo internacional por la mayor interdependencia entre las na-

ciones del mundo, adquiera renovada fuerza la intervención, en cualquiera de sus formas?

Si en el siglo pasado y a comienzos del presente la intervención había respondido a deseos de predominio imperialista, a defensa de los intereses de nacionales bajo argumentos de justicia y humanidad, en nuestra época se ha fundamentado la intervención en razones de predominio mundial, fuertemente ligadas al desarrollo de la llamada "guerra fría".

Así se explica la intervención de Rusia en Hungría sojuzgada; así se explican las palabras que el ex-Presidente de los Estados Unidos, señor John F. Kennedy, pronunciara en Abril de 1961 modificando unilateralmente el principio de no intervención, al expresar: "Si pareciera alguna vez que la doctrina americana de la no intervención simplemente esconde o disculpa una política de inacción; si las naciones de este hemisferio dejaran de cumplir sus compromisos contra la penetración comunista foránea, entonces quiero que se comprenda claramente que este Gobierno no vacilará en cumplir sus obligaciones, que son la Seguridad de nuestra Nación"; doctrina reiterada por el actual Presidente de los Estados Unidos, señor Lyndon Johnson, al reafirmar que el Gobierno de su país "no permitirá" el establecimiento de un régimen de corte comunizante, contrario a la ideología y propósitos de su país.

Las frases de los Mandatarios mencionados guardan gran similitud con las expresiones del Primer Ministro inglés, que, en 1821, manifestaba que su Gobierno haría uso de la intervención como "un derecho" cuando la seguridad inmediata y los intereses británicos estuvieren amagados.

Cualquiera que sea la posición doctrinaria que se tenga, no puede negarse que las grandes potencias son en esta época fundamentalmente intervencionistas. Al contrario, los países pequeños, que deben cuidar de su seguridad y progreso social y económico, sostienen la tesis no intervencionista. "El hombre busca constantemente en la sociedad, seguridad y libertad. Ello es un instinto fundamental", ha dicho el escritor húngaro Emery Reves, en una frase perfectamente aplicable a las relaciones internacionales.

La preocupación americana por rechazar la intervención se encuentra consagrada en sus Conferencias y Tratados. Así, desde la VI Conferencia Panamericana celebrada en La Habana el año 1928 comenzó a inquietar a sus estadistas, correspondiendo a la VII Conferencia celebrada en Montevideo —años 1933-1934— aprobar la observancia del principio de no intervención, reiterándose desde entonces en numerosas oportunidades.

El artículo 15 de la Carta de Organización de los Estados Americanos dispone textualmente, que **“ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquiera otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquiera forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado; de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”**.

Sin embargo, y pese a tan clarísima declaración, el organismo interamericano ha sido en extremo inoperante para sancionar la violación de este principio.

Chile ha actuado conforme a la doctrina de no intervención. Así, por ejemplo, la declaración conjunta suscrita por los Presidentes de Chile y Brasil, Excelentísimos señores Jorge Alessandri R., y Joao Goulart, en Abril de 1963, reiteró su “decisión inquebrantable de sostener el derecho de no intervención de los pueblos, que permite el libre desarrollo de su vida política, económica y cultural; y el principio de “no intervención” en los asuntos internos o externos de los Estados”.

El internacionalista señor Alejandro Alvarez J. menciona como uno de los principios del nuevo Derecho de Gentes: “c) El derecho de los pueblos a disponer de sí mismos”, indicando con ello lo ilícito y antijurídico de la intervención como la prevalencia de “una voluntad extranjera sobre la voluntad propia de un Estado” (Paul Fauchille).

Resulta evidente la aplicación del principio de la no intervención, pues así se evita el predominio antijurídico de algunos grandes países y, a la vez, porque constituye la más seria garantía de la independencia y soberanía de los Estados, permitiendo el progreso económico-social y el imperio del Derecho.

Conclusiones:

En atención a lo expuesto, las Cuartas Jornadas de Derecho Público acuerdan:

1º) Reiterar su adhesión al principio de no intervención considerado como norma de Derecho Internacional Americano.

2º) Manifestar su adhesión al respeto de la soberanía e independencia de las naciones, sin que ningún país bajo ningún respecto pueda arrogarse la facultad de lesionar tan esenciales derechos.

3º) Expresar que juzgan la intervención como contraria al progreso económico y social de los Estados y como lesiva al imperio del Derecho y la Justicia.

4º) Hacer presente la necesidad que existe de perfeccionar los instrumentos del sistema interamericano destinados a resguardar efectivamente la observancia del principio de no intervención.

COMISION DE DERECHO ADMINISTRATIVO

C O N C L U S I O N E S

Si bien el Temario de las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público consultaba, en Derecho Administrativo, tanto los "Derechos de los administrados frente a los cambios de legislación", cuanto la "Legislación sobre procedimiento administrativo", la Comisión de trabajo acordó —teniendo presente no sólo que el tema de la convocatoria era: "La Renovación del Derecho y el Progreso Económico Social", sino que también las conclusiones alcanzadas por las Jornadas anteriores que se celebraron en la Universidad de Concepción el año 1964—, dedicar todos sus esfuerzos al estudio de una posible "Legislación sobre Procedimiento Administrativo", dejando para una mejor oportunidad el análisis del punto relativo a los "Derechos de los administrados frente a los cambios de legislación", ya que la ausencia de disposiciones armónicas y de carácter general en materia de procedimiento administrativo, incide gravemente sobre los valores en que se cimenta el régimen de Estado de Derecho, por una parte, y, por la otra, porque las profundas transformaciones que ha experimentado la Administración en los últimos decenios, como consecuencia inmediata de la variación de las actitudes tradicionales que se adoptaban frente a los problemas económicos y sociales, hacen indispensable la búsqueda de instrumentos aptos para conciliar las necesidades de eficacia y dinamismo que exige el funcionamiento de los Servicios Públicos, con el respeto y garantía de los derechos de los particulares, que postula el régimen democrático en que descansa el recono-

cimiento de la dignidad del ser humano y su consiguiente incorporación a la vida comunitaria.

Para realizar este análisis, la Comisión de Derecho Administrativo contó con dos Relatores: los señores Héctor Bórquez Rojas y Rolando Pantoja Bauzá, quienes expusieron las ideas contenidas en el anteproyecto de ley de procedimiento administrativo que redactara el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas y las que se recogieran en un memorándum especial elaborado para el Ministerio de Justicia, respectivamente. El primero desarrolló en seguida el pensamiento de aquel Instituto Universitario frente a una legislación sobre procedimiento administrativo, y el segundo, la posición del Seminario de Derecho Público de la Escuela de Derecho de Santiago de la Universidad de Chile, ante un cuerpo regulador de la actividad administrativa. Por su parte, el asesor jurídico del Ministerio de Educación Pública, don Adolfo Azolas Ciriani, hizo llegar, a través de la presidencia de la Comisión, una minuta con observaciones sobre algunas reglas que, a su juicio, debería contemplar un anteproyecto de ley en materia de procedimiento administrativo, las que se tuvieron a la vista durante el debate.

Luego de un amplio intercambio de opiniones, la Comisión de trabajo acordó, por unanimidad, aprobar el esquema de anteproyecto de ley presentado por el Seminario de Derecho Público de la Escuela de Derecho de Santiago de la Universidad de Chile y, en general, el articulado del anteproyecto que redactara el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, entrando luego a la discusión particular de cada una de sus disposiciones, ya coordinadas dentro de la nueva estructura antes aprobada.

Sobre estas bases, la Comisión de Derecho Administrativo de las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público sesionó ininterrumpidamente durante los días 23 y 24 de Septiembre de 1965, logrando revisar y redactar alrededor de cien artículos, en los que se desarrollan los principios que inspiran esas normas;

el proceso de formación del acto administrativo: iniciación del expediente, su tramitación, implicancias y recusaciones, y conflictos de competencia; el acto terminal: sus requisitos, notificaciones y efectos; la revisión de los actos administrativos y los recursos que pueden interponerse en contra de estos actos: invalidación, revocación y recursos de reposición, jerárquico y de revisión, para concluir, esquemáticamente, con un título quinto que contiene reglas sobre prescripción en materia administrativa, de acuerdo con las modalidades que esta figura jurídica presenta en la esfera del Derecho Público.

Al redactar el anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, la Comisión de trabajo destacó, en forma muy especial, la necesidad imprescindible de hacer operante, de manera integral, en el campo administrativo, la facultad que a todos los habitantes de la República reconoce el N° 6 del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, con el objeto de facilitar el acceso de todos los individuos a la formación del expediente en que ellos tengan interés; la urgencia, asimismo, de establecer vías de recurso en contra de los actos administrativos que se estimen lesivos a los derechos e intereses legítimos de las personas a quienes estos actos se dirigen; reconocer la fisonomía de la Administración actual, que de tuteladora del orden y la seguridad públicos se ha transformado hoy en día en prestadora de servicios a la comunidad nacional, lo que determina la aplicación de principios de rapidez y economía en el despacho de los asuntos sometidos a su conocimiento, así como también la necesidad de establecer los resguardos indispensables en favor de los particulares, tendientes a garantizar a los administrados el principio de la seguridad jurídica.

Por último, consagrar la delegación de atribuciones por parte de las autoridades administrativas y el deber moral que tiene toda persona de cooperar con los órganos de la Administración, no sólo a través del cumplimiento estricto de los actos que ella dicte, por el sentido de bien común que a éstos anima, sino, además, y en forma importante, formulando iniciativas y

colaborando en la tarea común de propender a la realización plena de un régimen de Estado de Derecho, acorde con las necesidades de la hora presente.

Considerando las razones antes expuestas, la Comisión de Derecho Administrativo de las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público acordó:

1º) Aprobar el siguiente esquema de anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo:

Título Primero: Principios y Reglas Generales.

Título Segundo: Del Proceso de Formación de los Actos Administrativos.

Párrafo 1º.—Iniciación del expediente administrativo;

Párrafo 2º.—De la tramitación de los expedientes.

Párrafo 3º.—Conflictos de competencia.

Párrafo 4º.—Implicancias y recusaciones.

Título Tercero: Del Acto Terminal.

Párrafo 1º.—De los requisitos del acto terminal.

Párrafo 2º.—Trámites posteriores a la dictación del acto terminal.

Párrafo 3º.—De las notificaciones.

Párrafo 4º.—De los efectos del acto administrativo.

Título Cuarto: De la Revisión de los Actos Administrativos y de los Recursos.

Párrafo 1º.—De la revocación e invalidación de los actos administrativos.

Párrafo 2º.—De los recursos.

Título Quinto: De la Prescripción.

Título Final.

2º) Aprobar el articulado que se redactara en el curso de las sesiones de trabajo, sobre la base de las reglas contenidas en el anteproyecto presentado por el Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas;

3º) Encargar a don Arturo Aylwin Azócar, de la Pontificia Universidad Católica de Chile; a don Manuel Daniel Argandoña, de las Escuelas de Ciencias Políticas y Administrativas y de Derecho de la Universidad de Chile; a don Héctor Bórquez Rojas, del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas; y a los señores Humberto Cifuentes Barrientos, Jorge Reyes Riveros y Rolando Pantoja Bauzá, del Seminario de Derecho Público de la Escuela de Derecho de Santiago de la Universidad de Chile, con una Secretaría a cargo del Ayudante de ese Seminario de Derecho Público, don Hernán Villalba González, la revisión definitiva del anteproyecto, de acuerdo con las conclusiones alcanzadas en las sesiones de trabajo, y que constan en las actas que llevará la Secretaría de la Comisión;

4º) Elevar al Ministerio de Justicia, en su oportunidad, y por medio del Seminario de Derecho Público de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, organizador de las Cuartas Jornadas Chilenas de Derecho Público, el anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo antes indicado, a fin de que se considere dentro de los estudios que el Supremo Gobierno está realizando en materia administrativa, y

5º) Recomendar que el examen del punto 1º del Temario de Derecho Administrativo: "Derechos de los administrados frente a los cambios de legislación administrativa. Criterios para determinar los efectos de la ley administrativa en el tiempo", se efectúe el año 1966, con motivo de la celebración de las Quintas Jornadas Chilenas de Derecho Público.

COMISION DE DERECHO ECONOMICO

CONCLUSIONES

LAS CUARTAS JORNADAS DE DERECHO PUBLICO

Considerando:

a) Que la planificación con el objeto de obrar en forma deliberada sobre las fuerzas del desarrollo constituye un hecho actual y una necesidad de la presente etapa histórica;

b) Que para que dicha planificación alcance su objetivo de mejorar el nivel de vida de los pueblos es indispensable que sea el resultado de una acción coordinada de los especialistas de todas las ramas de las Ciencias Sociales;

c) Que en tal acción coordinada compete al jurista proporcionar la estructura legal de la planificación, cautelando en ella los valores básicos de nuestra civilización, a través del respeto de los derechos humanos;

d) Que la existencia de una estructura jurídica adecuada es a tal punto esencial a la planificación del desarrollo, que sin aquélla ésta carece de sentido;

e) Que en la actualidad los cuerpos legales destinados a dar al Estado los instrumentos jurídicos necesarios para la planificación del desarrollo en el cuerpo económico constituyen una miscelánea de disposiciones caracterizadas por su falta de organicidad y su inestabilidad, por lo cual no es posible hablar hoy de la existencia de un Derecho Económico, sino sólo de una Legislación Económica;

f) Que, no obstante lo expuesto, es posible prever que, una vez que la planificación del desarrollo se realice en la forma señalada en los considerandos precedentes, surgirá un Derecho Económico, con sus propios principios, normas e instituciones; y

g) Que la existencia actual de una Legislación Económica y las posibilidades ciertas del desarrollo futuro de un Derecho

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

81

Económico son justificación más que suficiente de una preocupación especial de las Universidades hacia este aspecto del Derecho;

Acuerdan:

1) Definir provisoriamente el Derecho Económico en los siguiente términos: "Conjunto de principios, normas e instituciones mediante los cuales se realiza el desarrollo planificado de la Sociedad en su aspecto económico".

2) Recaltar en forma especial que la existencia del Derecho Económico no implica el desaparecimiento del Derecho Privado asentado en la autonomía de la voluntad y la propiedad, principios que, dentro de las limitaciones que exija el interés colectivo, deben ser mantenidos para mantener a la persona humana un ámbito lo suficientemente amplio de acción y desenvolvimiento que resguarde su dignidad, su individualidad y su capacidad creativa.

3) Declarar que la renovación del Derecho en procura de la Justicia no está reñida con las bases de estabilidad y certeza que son condiciones propias a un sistema legal o a un ordenamiento jurídico y que los cambios en el Derecho necesarios para el progreso económico-social deben conducir a la elaboración de estatutos legales que cumplan con esos requisitos.

4) Hacer especial mención de la necesidad que las Universidades presten atención preferente al estudio de la problemática de la planificación del desarrollo, difundiendo especialmente el concepto básico de que ésta pierde absolutamente su sentido si se la considera con prescindencia de una estructura jurídica que garantice el respeto de los valores básicos de la civilización occidental, expresados en los derechos humanos.

Recomiendan:

La creación de una Cátedra optativa de Derecho Económico en el Quinto Año de los estudios de Derecho, destinada a difundir los principios básicos de esta disciplina y la legislación vigente sobre la materia.

TRABAJO PRESENTADO

HERNAN GONZALEZ ANINAT

Abogado, Ayudante del Seminario
de Ciencias Económicas de la Es-
cuela de Derecho de la Universidad
de Concepción

**ALGUNAS IDEAS EN TORNO A LA INTEGRACION
DE AMERICA LATINA**

El acta con que finalizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, realizada el año 1964, en Ginebra, consagró categóricamente el principio que debe regir las relaciones internacionales:

“Deberán fomentarse las agrupaciones económicas regionales, la **integración** y otras formas de cooperación económica entre los países en desarrollo, a fin de ampliar su comercio intrarregional y extrarregional y de estimular su crecimiento económico y su diversificación industrial y agrícola, teniendo debidamente en cuenta las características peculiares de desarrollo de los diversos países interesados, así como sus sistemas económico y social”.

Se dijo, en consecuencia, en la Conferencia de Ginebra que los programas de integración económica, tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, constituyen instrumentos importantes para el progreso económico, social y político de los pueblos de nuestro continente.

Por otra parte, según se afirmó en uno de los estudios de la CEPAL, anteriores a la firma del Tratado de Montevideo, que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y al Tratado de Integración Económica Centroamericana, los problemas fundamentales de América Latina:

“Sólo encontrarán solución si se reconoce un hecho fun-

damental: América Latina, por grande que sea la ayuda exterior, por fuerte que sea el ritmo de sus exportaciones —y no podrá serlo en alto grado—, no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, ni podrá siquiera recuperar la tasa que tuvo en los diez años posteriores a la guerra, si no hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesita en estos momentos y que requerirá en gran escala en el próximo cuarto de siglo... Para producir estos bienes de capital, desarrollar todas las industrias de bienes intermedios que requiere para entrar en estas industrias dinámicas tan complejas.... **América Latina necesita el mercado común**" (1).

Lo expuesto anteriormente, aunque en forma sucinta, revela la urgente necesidad de lograr a la brevedad la integración de nuestro continente, de tal manera que nos parece conveniente analizar, también en forma sucinta, lo que se ha hecho en esta materia hasta ahora y lo que puede y debe hacerse en el futuro para obtener que los diversos países planifiquen sus políticas económicas y sociales con el objeto de acelerar el proceso de integración.

BREVE ANALISIS DE LAS PROYECCIONES DE LA ALALC

El Tratado de Montevideo, del 18 de Febrero de 1960, que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, suscrito por nueve países —Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay—, y que entró en vigencia en 1961, es un documento legal económico de considerable alcance: no sólo contiene disposiciones encaminadas a la gradual liberación del comercio dentro del área —lo que de ninguna manera sería suficiente para acelerar el ritmo de desarrollo de

(1) Naciones Unidas: "El Mercado Común Latinoamericano", México, Julio de 1959, Página XI.

los países signatarios—, sino que establece, asimismo, lo que es más importante, una estructura fundamental aunque esquemática para llevar a cabo un programa de integración económica regional.

Dicho documento es aplicable sustancialmente a todo el comercio recíproco entre los diversos países signatarios y estipula la eliminación gradual —dentro de un período no mayor de doce años, contados desde 1961— de todos “los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios de cualquiera Parte Contratante”.

La liberación se realiza mediante negociaciones destinadas a establecer: a) Listas nacionales que determinan las concesiones anuales que cada país otorgará a los demás; y b) Una lista común que incluirá todos aquellos productos respecto de los cuales las partes contratantes convengan de común acuerdo en eliminar por completo, en un lapso no superior a doce años, los derechos y, en general, las restricciones que existan dentro del área de libre comercio.

Siguiendo las pautas señaladas por diversos estudios realizados por la CEPAL, sobre el Mercado Común Latinoamericano, con anterioridad a la firma del Tratado de Montevideo, este documento internacional prevé excepciones respecto a la agricultura; así como un régimen especial para los países miembros de desarrollo más incipiente.

Se aspira, en consecuencia, a que la zona de libre comercio sea una herramienta decisiva para la integración económica regional. Esto constituye no sólo la intención de sus patrocinadores, sino también el deseo ferviente de la gran mayoría de los ciudadanos de América. Por lo demás, así se desprende del preámbulo del Tratado de Montevideo que declara que los países participantes se encuentran:

“Persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina

puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos;

“Conscientes de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y que compensen convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo;

“Decididos a perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano y, por lo tanto, a seguir colaborando, con el conjunto de los gobiernos de América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad;

“Animados del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de sus beneficios”.

Del preámbulo que hemos transcrito se puede observar que el Tratado de Montevideo estableció, aunque en forma no bien explícita, las bases para la formación de un gran mercado común.

Pese a lo anteriormente expuesto, no podemos menos que dejar constancia de nuestra desilusión acerca de la efectividad de este Tratado en sus cuatro años de existencia. El comercio intrarregional aumentó entre los años 1961 y 1962 de 570 a 620 millones de dólares, según datos proporcionados por las Naciones Unidas (2).

Este escaso aumento del comercio intrarregional, así como los débiles intentos que se han hecho en estos años para concretar la idea de integración, se han debido fundamentalmente, en nuestro concepto, a la ausencia de decisiones políticas que sobre esta materia debieron y deben realizar los gobernantes de nuestra América.

(2) “Monthly Bulletin of Statistics”, Marzo y Junio de 1963.

ALGUNAS IDEAS DESTINADAS A ACELERAR LA INTEGRACION

El acuerdo que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se preocupa, en forma muy secundaria, —en una de sus resoluciones anexas— del problema clave que significa un sistema regional de pagos. Procede, entonces, que los especialistas en estas materias centren sus esfuerzos y sus investigaciones para lograr un efectivo sistema de pago multinacional, sin el cual será difícil expandir la corriente, incluso del comercio actual.

No hay en el tratado de Montevideo, cosa que consideramos de extrema gravedad, ninguna disposición relativa a normas comunes en política laboral y social; ni tampoco existen disposiciones que establezcan la participación de los trabajadores, a través de sus organizaciones gremiales, en los diversos organismos de la ALALC. Tampoco se contempla esto en el Tratado de Integración Centroamericana.

Decimos que lo anterior lo encontramos de extrema gravedad, pues es un hecho que la integración va a afectar, en un sentido u otro, a la inmensa masa de trabajadores latinoamericanos, los que deben participar en este proceso como "sujetos" y no como "objetos" de él.

Nuestra conclusión sobre esta materia es clara y tajante: debe darse representación a los trabajadores en los organismos de la ALALC u otros que se creen más adelante, y deben, también, dictarse a la brevedad las disposiciones pertinentes que contemplen las bases de una legislación social común para todas las naciones del continente, como lo hicieron en su oportunidad los países europeos que formaron el mercado común con la denominada carta social de Europa.

Asimismo, es indispensable, para que la integración se convierta en una realidad, que los países de América Latina unifiquen y coordinen una política económica dentro de las pautas de una efectiva planificación de todos sus recursos.

Ello sólo será posible en la medida en que los diferentes países adopten normas comunes en materia de comercio exte-

rior, legislación aduanera, cambiaria, etc., además de la legislación social a la que ya hicimos referencia.

Especial importancia debe revestir una acción concertada común de los pueblos latinoamericanos, destinada a lograr una política regional de inversiones. El caso de la industria automotriz revela en forma dramática la ausencia de una política regional de inversiones. En efecto, en esta industria que implica considerables inversiones "no sólo hay varios países que tratan de hacer lo mismo, sino que surge una proliferación inaudita de plantas antieconómicas en un mismo país" (3).

El mercado global latinoamericano, estimado en unas 300.000 unidades anuales, cuenta con alrededor de 40 fabricantes, mientras que la planta media europea produce entre 250.000 y 500.000 unidades en el año.

"La coordinación de las políticas de inversión e industrialización requiere, además, la existencia de un organismo financiero regional, dotado de recursos suficientes para la ejecución de los proyectos de infraestructura y de inversión productiva de alcance multinacional. Implica, asimismo, una política conjunta de incentivos fiscales para nuevas actividades productivas consideradas de alta prelación en el marco del desarrollo regional. Esta política requiere también un Código común para el tratamiento de la inversión extranjera privada" (4).

El ir, pues, con la debida premura, a la elaboración de los diversos cuerpos legales tipos es requisito sine qua non para que se produzca la integración regional. La elaboración de estos cuerpos legales-económicos tipos, debe hacerse, en nuestro concepto, de acuerdo con los modernos principios de la planificación económica y social. América Latina —nos dice el destacado planificador y economista holandés Jan Tinberger— tiene la ventaja de iniciar esta importante etapa en una época en que esas características y sus repercusiones se conocen mejor que cuando Europa y Norteamérica se encontraban en análoga situación.

(3) Raúl Prebisch: "Hacia una dinámica del Desarrollo Económico Latinoamericano", México, Fondo de Cultura Económica, 1963, página 115.

(4) Miguel S. Wloneczek: "Integración de América Latina, Experiencias y Perspectivas", 1964, XXVII.

Es nuestra opinión que mientras no se produzca una verdadera reforma de las normas legales a que hemos hecho referencia y su respectiva coordinación, la integración sólo se transformará en un mito, y consecuentemente será imposible para América Latina lograr un desarrollo económico acelerado.

Párrafo especial merece el estudio que deben hacer todas las naciones latinoamericanas, destinado a adaptar sus Constituciones a los requerimientos de la integración, estableciéndose en sus respectivas Cartas Fundamentales, normas explícitas que les permitan adherir a los organismos e instituciones supranacionales que le son propios a un proceso de integración.

Nuestra conclusión final es que debe obtenerse que todas las Facultades de Derecho, tanto de Chile como del resto de los países del continente, deben dirigir sus investigaciones y estudios a los aspectos jurídico-económicos que tienen atinencia con la integración regional. Ello significa, a su vez, una reforma de los actuales planes de estudio, incorporando una cátedra en la que se desarrolle el tema de integración latinoamericana, cátedra que, a nuestro juicio, podría iniciarse como optativa para aquellos alumnos que muestren especial interés por estas materias y que debiera enseñarse en el último año de la carrera.

Sabemos que todas las Facultades de Derecho, por lo menos en Chile, están preocupadas de este problema, pero es necesario poner un mayor énfasis en estos estudios de integración por parte de las respectivas Escuelas, para que se cumpla de esta manera con lo dispuesto en el número segundo de la resolución acordada en la segunda reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel de Expertos, realizada en San Pablo, Brasil, en 1963:

“Que las Escuelas de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales creen seminarios destinados a estudiar los problemas jurídicos que emanan de la integración de las economías de los diversos países latinoamericanos y de la aceleración en el proceso de desarrollo económico”.

COMISION DE DERECHO TRIBUTARIO

C O N C L U S I O N E S

1.—Existe consenso general en estimar que el sistema de franquicias tributarias, actualmente vigente, ha hecho crisis y son escasos los resultados positivos que de él pueden esperarse tal como está concebido.

2.—Se recomienda proceder a la modificación del sistema de franquicias tributarias, a objeto de eliminar, o al menos disminuir los efectos sobre el sistema tributario, buscando una mejor armonía entre los objetivos del desarrollo económico del país y la realización y respeto de la justicia tributaria.

3.—Se comprende que llevar a cabo una reforma de las franquicias tributarias es una obra de gran envergadura. Pero se estima que al final, por sobre el interés particular y político o las dificultades técnicas involucradas, el buen sentido impondrá una salida coherente al laberinto actual.

4.—Se recomienda modificar el sistema de franquicias tributarias vigente mediante la adopción de alguna de las dos alternativas propuestas en el trabajo, a saber:

a) Proceder a la racionalización de las franquicias tributarias; solución propuesta por don Enrique Piedrabuena;

b) Proceder a la derogación gradual de las franquicias tributarias y a su reemplazo por un sistema de subsidios; solución propuesta por don Arnaldo Gorzilia.

5.—Se convino que, de presentarse al Congreso Nacional un proyecto de reforma con una de las dos alternativas propuestas, la primera alternativa contaría con una menor oposición parlamentaria.

6.—Se estimó que en ambas alternativas deberían mantenerse, por un plazo transitorio, las franquicias que hayan fun-

cionado exitosamente. Se recomendó el respeto de los convenios internacionales, de los contratos-leyes, y de ciertos derechos adquiridos, por ser de gran interés para el crédito interno y externo del Estado, el respeto de la palabra empeñada.

7.—En ambas alternativas el nuevo sistema debería relacionar en forma estrecha los beneficios que se otorgan con los objetivos a que las actividades económicas beneficiadas se comprometan y puedan razonablemente cumplir; y

8.—Proponer al Supremo Gobierno el nombramiento de una Comisión que se aboque en forma permanente a este problema, a fin de que el proyecto que se presente sobre el particular se sustente en una apropiada información sobre el costo actual de la franquicia y en una evaluación de los resultados alcanzados.

* * *

Las conclusiones del segundo trabajo titulado "Validez de los contratos-leyes" fueron las siguientes:

a) A través del contrato-ley se pretende crear una relación jurídica contractual entre el Estado y un particular inversionista, cuya principal característica es la inalterabilidad, dentro de un plazo, de una determinada situación tributaria y cambiaria.

b) Es preciso reconocer que algunas objeciones a la legalidad de los contratos-leyes son serias: 1º) su inexistencia dentro del régimen jurídico; 2º) incompetencia de los órganos que representan al Estado para celebrar contratos sobre materias de ley sin la debida autorización legislativa; 3º) inconstitucionalidad de la delegación de facultades en los contratos celebrados con posterioridad a las leyes que los autorizan; 4º) convenciones que tienen por objeto materias propias de la soberanía; y 5º) convenciones que adolecen de objeto y causa ilícita.

c) Sin embargo, y en defensa de su legalidad cabe indicar: 1º) la costumbre es una fuente del Derecho; 2º) los Poderes Públicos necesariamente comprometen la soberanía al actuar; 3º) los

CUARTAS JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PUBLICO

91

conceptos de orden público y Derecho Público son relativos; 4º) los derechos que nacen de los contratos-leyes se amparan en el artículo 10 N° 10 de la Constitución; y 5º) reconocimiento por las autoridades públicas. Especialmente debe destacarse el reconocimiento de la Excelentísima Corte Suprema en varios casos sometidos a su consideración en los últimos años.

d) Hay que considerar, además, la importancia y el número de las actividades que se han acogido a contratos-leyes (salitre, hierro, acero, cobre, pesca, construcción, inversiones extranjeras, teléfonos, electricidad).

e) En consecuencia, es inaceptable jurídicamente y económicamente inconveniente que el Estado altere unilateralmente lo acordado en los contratos-leyes.

COMISION DE DERECHO PROCESAL ORGANICO

C O N C L U S I O N E S

Con relación a los diversos trabajos presentados a esta Comisión, y que a continuación se indican, se adoptaron los siguientes acuerdos o conclusiones:

I.—Trabajo del señor Alfonso Yanine Egnem, Ayudante del Seminario de Derecho Procesal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, titulado “El control constitucional y la Corte Suprema”.

Se acordó solicitar un pronunciamiento a la Comisión de Derecho Constitucional respecto de este trabajo, haciéndole presente que la mayoría de la Comisión de Derecho Procesal Orgánico estimó que él debía ser considerado por dicha Comisión.

(Posteriormente, por acuerdo unánime de sus miembros, la Comisión de Derecho Constitucional acordó tratar el trabajo del señor Yanine).

II.—Trabajo de los Profesores de Derecho Procesal de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Chile, señores Jaime del Valle A. y Manuel Ravest, titulado “Algunas consideraciones sobre la Justicia de Mínima Cuantía”.

Se acordó aprobar la ponencia de los señores Del Valle y Ravest para crear los Juzgados de Paz, de acuerdo a las ideas

generales contenidas en el trabajo presentado por dichos Profesores; dejando constancia, sin embargo, que en un estudio detallado del proyecto de ley sobre la materia puede llegarse a conclusiones distintas a las propuestas por los autores, en materias tales como competencia, territorio jurisdiccional, remuneraciones, etc.

III.—Trabajo del Departamento de Derecho Procesal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción “Sobre el principio de la gratuidad de la Administración de Justicia”.

Se aprobaron las conclusiones de este trabajo, con la agregación del siguiente N° 3:

“3.—En consecuencia, la Comisión acuerda:

a) Recomendar la revisión de la Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado a fin de rebajar en forma efectiva las tasas que gravan los actos judiciales; estableciéndose, en todo caso, un tope para el valor del papel sellado que debe usarse en la tramitación de los juicios; y

b) Hacer un estudio, o aprovechar los existentes, en orden a revisar los Aranceles de Abogados y Funcionarios Auxiliares de la Administración de Justicia; racionalizando los Aranceles que rigen para estos últimos”.

IV.—Trabajo del Departamento de Derecho Procesal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción, titulado “Privilegio de Pobreza”.

Se acordó aprobar las consideraciones del trabajo presentado, modificando en parte sus conclusiones y quedando éstas redactadas en la siguiente forma:

“1.—Propender para que se extienda la aplicación del beneficio o privilegio de pobreza legal, otorgando mayores recur-

sos al Servicio de Asistencia Judicial del Colegio de Abogados, de modo que éste pueda abrir Consultorios por lo menos en todas las ciudades cabeceras de departamento y prestar atención a todas las personas que realmente precisen sus servicios;

2.—Propiciar que el beneficio de pobreza legal se conceda, también, al litigante que poseyendo medios económicos suficientes, debe litigar con una persona acogida a este privilegio, a fin de mantener el principio de la igualdad procesal que debe existir entre las partes, y sin perjuicio de lo que se resuelva sobre el pago de costas en la sentencia definitiva; y

3.—Instar para que el beneficio de pobreza sea susceptible de revocarse o dejarse sin efecto, en razón del mal uso que del mismo se haga o del abuso a que dé lugar, y no solamente por cambios de fortuna o de circunstancias que habrían impedido su otorgamiento”.

V.—Trabajo del Departamento de Derecho Procesal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción “Sobre intervención activa del Juez en la dirección del proceso”.

Se acordó aprobar la ponencia de este trabajo, haciéndose presente, en relación al punto 2º, que no sólo se trata de facultades, sino también de deberes, y que en la enunciación que se hace debe agregarse la resolución inmediata de los incidentes, sin esperar la declaración de rebeldía, como sucede en la práctica.

En consecuencia, esta ponencia quedó aprobada en los siguientes términos:

“1.—Es útil y conveniente darle al juez una verdadera dirección del proceso, sin menoscabar las facultades de las partes, extendiendo por consiguiente los actuales poderes del Juzgado, tanto en la etapa de su desarrollo como de su conclusión;

2.—Entre tanto, y mientras se concluye una reforma de tal naturaleza, debe obtenerse que realmente los jueces hagan uso de los poderes que las actuales normas legales les conceden para intervenir en forma activa en la dirección de la controversia.

Así, por ejemplo, debería el juez aplicar en forma efectiva, entre otras, las siguientes facultades y deberes:

- a) Rechazar de plano todo incidente que no tenga conexión alguna con el asunto principal;
- b) Rechazar de plano los incidentes formulados fuera de la oportunidad legal;
- c) Resolver de inmediato los incidentes, sin esperar la declaración de rebeldía como sucede en la práctica;
- d) Corregir de oficio los errores que observe en la tramitación del proceso, adoptando las medidas que tiendan a evitar la nulidad de los actos de procedimiento;
- e) Ordenar las medidas para mejor resolver;
- f) Llamar a las partes a conciliación;
- g) Ordenar los medios probatorios de inspección personal del tribunal y de informe de peritos, de oficio".

VI.—Trabajo del Departamento de Derecho Procesal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción sobre el "Juicio de Quiebra".

Se acordó adherir a la ponencia final de este trabajo, haciéndose presente que podrían aprovecharse en esta materia los estudios existentes acerca de un proyecto de ley concreto, quedando por lo tanto dicha ponencia aprobada de la siguiente manera:

"Con el objeto de agilizar la Administración de Justicia en el campo jurídico comercial, se hace necesario e indispensable proceder a la modificación de la actual Ley de Quiebras, adaptando sus actuaciones, plazos y tramitación en general, a las nuevas exigencias impuestas por la vida comercial, haciéndose presente que pueden aprovecharse en esta materia los estudios existentes acerca de un proyecto de ley concreto".

**TRABAJOS PRESENTADOS POR EL DEPARTAMENTO DE DERECHO
PROCESAL DE LA ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
DE CONCEPCION**

**SOBRE EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE LA ADMINISTRA-
CION DE JUSTICIA**

La Administración de Justicia, en cuanto por mandato de la ley resuelve las controversias jurídicas suscitadas entre particulares e interviene en los demás asuntos en que no hay contienda, es una función del Estado de la más primordial necesidad para la convivencia y paz social.

Consecuente con lo anterior, es menester convenir que esta función debe ser cumplida en forma expedita por los Tribunales de Justicia, sin dilaciones innecesarias y permitir, principalmente, que lleguen a los tribunales el mayor número de personas a ventilar sus problemas jurídicos.

Pues bien, mucho se ha hablado sobre los defectos que la Administración de Justicia tiene en relación con la complejidad de la tramitación de los asuntos, con la demora en resolver las controversias y, finalmente, con deficiencias orgánicas que no están a tono con las actuales exigencias procesales. Sin embargo, no se examinado con detención lo que, a nuestro juicio, pudiera ser también una de las principales causas que impiden una eficaz y adecuada Administración de Justicia.

En efecto, se ha podido observar que en estos últimos tiempos los requerimientos tributarios del Estado, han ido recargando en forma intensa el gravamen que pesa sobre las actuaciones judiciales, en términos que, de acuerdo con la última Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado, que lleva el N° 16.272, los juicios y demás diligencias judiciales tienen una carga impositiva considerable. Esto, apreciado en su realidad, nos lleva a concluir que si bien el Estado paga a los funcionarios judiciales, los litigantes deben efectuar desembolsos para atender la defensa de sus derechos, que no se compadecen con el principio tan proclamado de la gratuidad de la Justicia.

Esta, si se quiere política tributaria del Estado en relación con la Administración de Justicia, no nos parece conveniente, porque, entre otras razones, impide el acceso a la justicia de un gran sector de la comunidad que, por carecer de medios económicos, no está en condiciones de atender a los gastos judiciales, habida consideración a que no solamente deben cubrirse los impuestos que gravan las actuaciones, sino que también los honorarios profesionales de los abogados y demás funcionarios que intervienen como receptores, procuradores, etc. Se nos podría objetar que para ese sector excluido económicamente existe la institución del privilegio de pobreza, tanto legal como judicial. Sin embargo, al respecto sostenemos que en la forma que está reglamentado en la actualidad dicho privilegio, no cumple en toda su extensión esa finalidad, y, en consecuencia, resulta insuficiente para subsanar las situaciones anotadas.

Por otra parte, el gravamen tributario sobre las actuaciones judiciales coloca en desigualdad manifiesta ante la justicia a aquellos que poseen medios de fortuna frente a los que no los poseen, ya que los primeros utilizan todos los medios a su alcance para la eficacia de su defensa, en tanto que los otros, sea con ayuda del privilegio de pobreza o sin él, quedan entregados a la limitada defensa que le permite su precaria situación económica.

* * *

En virtud de lo expresado, nos permitimos someter a la consideración de las Cuartas Jornadas de Derecho Público, la siguiente moción de orden general:

1.—Reconocer que la Administración de Justicia es una función del Estado que, obedeciendo a una necesidad social, debe ofrecerse en términos que permitan a los particulares gozar de ella en las condiciones más convenientes y amplias; y

2.—Expresar que la política seguida actualmente por el Estado, gravando onerosamente las actuaciones judiciales con el objeto de financiar gastos del presupuesto, resulta inconveniente para la Administración de Justicia, porque:

a) Impide, en muchos casos, que los particulares tengan los medios económicos indispensables para defender sus derechos amagados, ante los tribunales;

b) Hace recaer la carga tributaria sobre quienes se ven obligados a litigar en defensa de sus derechos; y

c) Obligar a las partes al pago de altos tributos por las actuaciones judiciales, puede llevar a excluir a un gran sector de la población de los servicios legales, con evidente denegación de justicia y de falta de protección e igualdad ante la ley.

PRIVILEGIO DE POBREZA

En su obra "Ensayo sobre las Costumbres", Montaigne ha expresado: "Los juicios son pagados en dinero contante y se priva de la justicia a quien carece de recursos para pagarla".

A evitar esta denegación de justicia por imposibilidad de cubrir los tributos que ella demanda, tienden las legislaciones de los países que en sus textos constitucionales (Uruguay, Japón) o simplemente legales (Alemania, Turquía, Chile, etc.) establecen lo que se denomina el beneficio de pobreza, ayuda legal, privilegio de pobreza o auxiliatoria de pobreza, etc.

Cada vez que se habla del costo de la justicia, sin pretender desconocer la influencia que sobre este aspecto tiene el alza considerable que ella ha ido experimentando a través de sucesivas leyes tributarias, se olvida de incluir en dicho costo al abogado, y se hace caso omiso de que sus honorarios son, en general, la partida más considerable de los gastos procesales.

De acuerdo con nuestro sistema legal, reglado tanto en el Código de Procedimiento Civil, Código Orgánico de Tribunales, Ley Orgánica del Colegio de Abogados y Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado, el litigante que goza del privilegio de pobreza, se encuentra favorecido en los siguientes aspectos:

1.—Exención total del impuesto de timbre, estampillas y papel sellado;

2.—Su defensa y representación es gratuita (abogado y procurador);

3.—Está liberado de las consignaciones para interponer ciertos recursos, y del pago de multas por regla general;

4.—Se encuentra exento del pago de derechos de secretaría.

La concesión del beneficio de pobreza, puede provenir de una resolución judicial o emanar de la ley. En el primer caso se requiere de una gestión ante los tribunales, coexistente o previa al juicio, y que está reglamentada en el Código de Procedimiento Civil (artículos 129-137). En el segundo, basta que el litigante sea patrocinado por un Consultorio Jurídico del Colegio de Abogados, para obtener y gozar de este privilegio (artículo 600 del Código Orgánico de Tribunales).

Al examinar el beneficio de pobreza que se obtiene en virtud de una sentencia judicial, cabe manifestar que en la forma en que se encuentra reglamentado actualmente, prácticamente es inoperante, toda vez que se requiere de una tramitación en la que podrán oponerse todos aquellos a quien pueda afectar la concesión de este beneficio; deberá el solicitante acreditar los fundamentos de su petición y, por último, no obstante que está impetrando un beneficio de pobreza, debe solucionar el papel sellado que corresponda al juicio o gestión. No se divisa la razón por la cual el legislador libere al solicitante de los derechos que puedan causarse, y no de aquellos tributos que perciba el Fisco.

Pero, fuera de este procedimiento a que debe sujetarse quien desee beneficiarse, debe solventar el pago de los honorarios del Abogado que lo asiste en esta gestión.

Para evitar estos inconvenientes y hacer más expedita la aplicación del privilegio de pobreza legal, actualmente reservado a las causas que patrocinan los Consultorios Jurídicos de los Colegios de Abogados, nos parece que debe ampliarse el ámbito de este beneficio para todas aquellas personas que acrediten que sus ingresos son inferiores a un sueldo vital mensual, por ejemplo, dejando subsistente el procedimiento que se indica en el Código del ramo, para todos aquellos que deseen obtener este privilegio siempre que sus ingresos excedan del mínimo anotado.

Asimismo, nos parece que sería necesario también, para mantener el principio de la igualdad procesal, que en el evento de gozar o concederse el beneficio de pobreza a un litigante, se otorgase ipso facto igual derecho a la contraparte, no importando su situación económica, con lo que se equipara al rico, por así decirlo, en su situación procesal con la del litigante pobre. Este principio no es nuevo, y ha sido aplicado en Alemania y en Uruguay, y con notable éxito en este último, al decir del eminente procesalista Eduardo J. Couture. El litigante rico, cuando su contrario es pobre, queda relevado del pago de derechos y tributos, que abonará o no, según lo que resulte de la sentencia definitiva. La medida propuesta puede aplicarse en Chile sin grandes inconvenientes, dado que en nuestro país rige el principio del vencimiento en el pleito, como determinante de la imposición de costas. No obstante, es necesario entender esta reforma en el sentido de que ella no puede referirse a la defensa letrada de la parte rica, y darle sólo el alcance de una medida complementaria, justa pero no decisiva, y restringida a los impuestos que gravan a las actuaciones, a los derechos de secretaría y a las consignaciones para interponer ciertos recursos.

Para finalizar, somos de opinión que debe permitirse que el beneficio de pobreza, una vez otorgado, no solamente pueda dejarse sin efecto por cambios de fortuna del beneficiado o la justificación de ciertas circunstancias que habrían obstado a su concesión. Partiendo de que la sentencia de pobreza no produce excepción de cosa juzgada, y de que, por su naturaleza, es revisable o revocable durante todo el curso del proceso, debe poder fundarse esta revisión en el abuso que del beneficio de pobreza pudiera hacer el pobre durante la secuela de la litis, demostrable por cualquiera de los medios probatorios hábiles en derecho. El germen de esta idea ya se encuentra en nuestra legislación. Efectivamente la Ley 15.632, de 13 de agosto de 1964, introdujo un nuevo inciso al artículo 600 del Código Orgánico de Tribunales, que permite al tribunal declarar, en resolución fundada, que un litigante acogido al beneficio de pobreza, ha actuado temeraria o maliciosamente. Empero, esta modificación se limitó

a este punto y para el solo efecto de imponer costas a este contendor indecoroso.

* * *

Por estas razones, nos permitimos presentar a la consideración de estas Cuartas Jornadas de Derecho Público, la siguiente ponencia:

1.—Propender para que se extienda la aplicación del beneficio o privilegio de pobreza legal, en términos generales para toda persona que acredite que sus ingresos son inferiores a una determinada suma de dinero;

2.—Propiciar que el beneficio de pobreza se conceda también al litigante que poseyendo medios económicos suficientes, deba litigar con una persona acogida a este privilegio, a fin de mantener el principio de la igualdad procesal que debe existir entre las partes, y sin perjuicio de lo que se resuelva sobre el pago de costas en la sentencia definitiva.

3.—Instar para que el beneficio de pobreza sea susceptible de revocarse o dejarse sin efecto, en razón del mal uso que del mismo se haga o del abuso a que dé lugar, y no solamente por cambios de fortuna o de circunstancias que habrían impedido su otorgamiento.

SOBRE INTERVENCION ACTIVA DEL JUEZ EN LA DIRECCION DEL PROCESO

De conformidad con lo que exponen en sus obras los más destacados procesalistas: Calamandrei, Fairén, Couture, Alcalá-Zamora, Alsina, particularmente, y siguiendo las enseñanzas del primero de los nombrados, tiene una fundamental importancia en la marcha del proceso la incidencia que en él tengan los principios de iniciativa oficial e iniciativa de parte.

En efecto, la contraposición entre ambos principios juega tanto en el estímulo inicial del proceso, como en su desarrollo, y asimismo, en la fijación de los hechos controvertidos y búsqueda de los medios de investigación y de prueba necesarios para la decisión del litigio.

Sobre el particular, la tendencia que se advierte en la doctrina como en las legislaciones —Código de Procedimiento Civil del Estado de la Ciudad del Vaticano, Código de Procedimiento Civil de Italia, Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe, Proyecto de Código de Procedimiento Civil de Eduardo Couture—, es la de reforzar los poderes del juez, a objeto de que éste pueda en forma expedita encauzar y dirigir el proceso en beneficio de la Administración de Justicia, del interés público que existe en que ella sea lo más eficaz posible, y naturalmente, en beneficio de los propios litigantes.

Necesario es, entonces, que el magistrado responda a la figura que en la ciencia procesal se denomina juez director del proceso, como intermedia entre aquellas de espectador y dictador del mismo.

La reforma de nuestro procedimiento debe orientarse, pues, en tal sentido, acentuándose lo que se ha venido observando en las diversas reformas del Código de Procedimiento Civil, para lograr efectivamente una mayor expedición judicial.

En otro aspecto, y dado que la actual legislación procesal otorga al órgano juzgador ciertos poderes de encauzamiento y agilización del proceso, es imprescindible y conveniente su adecuado y oportuno ejercicio.

* * *

Por lo expuesto, venimos en presentar la siguiente ponencia a la consideración de las Cuartas Jornadas de Derecho Público:

1.—Es útil y conveniente darle al juez una verdadera dirección del proceso, sin menoscabar las facultades de las partes,

extendiendo por consiguiente los actuales poderes del juzgador tanto en la etapa de su desarrollo como de su conclusión;

2.—Entre tanto, y mientras se concluye una reforma de tal naturaleza, debe obtenerse que realmente los jueces hagan uso de los poderes que las actuales normas legales les conceden para intervenir en forma activa en la dirección de la controversia.

Así, por ejemplo, debería el juez aplicar en forma efectiva, entre otras, las siguientes facultades y deberes:

a) Rechazar de plano todo incidente que no tenga conexión alguna con el asunto principal;

b) Rechazar de plano los incidentes formulados fuera de la oportunidad legal;

c) Corregir de oficio los errores que observe en la tramitación del proceso, adoptando las medidas que tiendan a evitar la nulidad de los actos de procedimiento;

d) Ordenar las medidas para mejor resolver;

e) Llamar a las partes a conciliación;

f) Ordenar los medios probatorios de inspección personal del tribunal y de informe de peritos, de oficio.

JUICIO DE QUIEBRA

La Sindicatura General de Quiebras, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N° 4.558, tiene por objeto administrar y realizar los bienes de las personas que caigan en falencia, liquidar y pagar sus deudas y desempeñar las funciones que le encomienda esa misma ley.

Los objetivos señalados los cumple este organismo auxiliar de la Administración de Justicia a través del juicio de quiebra, que se abre generalmente a requerimiento de uno o de varios

acreedores, y que, por disposición del mismo cuerpo de leyes, se tramita en dos ramos principales: el de quiebra y el de administración. Sin perjuicio, naturalmente, de todas aquellas cuestiones que puedan suscitarse en el juicio de quiebra, y a las que se les dará una tramitación incidental, si no tienen asignado un procedimiento diverso, como sucede con las impugnaciones de crédito o de preferencias que se formulen.

No obstante que la expresada Ley de Quiebras nació como una reacción a aquella forma de llevar a cabo este juicio que reglamentaba el Código de Procedimiento Civil, la práctica, a través del transcurso de 36 años de aplicación de la misma, ha venido a demostrar que, a pesar de todo, este juicio es uno de los que más demoran en tramitarse. ¿A qué causa se debe esto? Entre los factores que indudablemente influyen en este retardo, están los largos plazos que contempla la Ley de Quiebras en diversas materias, los numerosos avisos que exige para notificar ciertas resoluciones, o actuaciones, como también la presencia personal del fallido para notificarle el auto de quiebra, lo engorroso del sistema para obtener el auxilio de la fuerza pública, a fin de practicar la incautación de los bienes del quebrado, la circunstancia de que la realización de ciertos bienes se lleve a cabo por una Institución distinta de la Sindicatura de Quiebras, y sobre la cual no tiene ninguna tuición; la misma reglamentación interna del Servicio, que determina la obligatoriedad de llevar para cada quiebra una contabilidad completa; la actuación deficiente del personal encargado de llevar esta contabilidad; las escasas facultades que tiene cada Síndico para resolver de inmediato las dificultades que se presentan, sin consultar previamente con la Sindicatura General; etc.

Dada la trascendencia que tiene el juicio de quiebra por sí mismo, toda vez que afecta a innumerables personas, que no siempre tienen los medios de fortuna para resistir la prolongada tramitación —basta recordar al efecto las grandes quiebras que se han producido en el curso de estos últimos años—; la cuantía de los bienes que están de por medio y, por último, que esta actuación diligente interesa también en una causa de esta naturaleza, al propio fallido y a la sociedad, para fijar en defi-

nitiva exactamente la responsabilidad que le ha cabido en la quiebra al deudor, estimamos que es preciso ir a una reforma del procedimiento de quiebra, dándole la agilización necesaria que requieren los tiempos actuales.

Se hace necesario, por consiguiente, entre otras cosas, modificar el sistema de notificaciones, reduciendo el número de avisos, ampliar las facultades del Síndico para poder llevar a buen término ciertos actos o contratos que beneficien a la masa, introducir variantes para la concesión de la fuerza pública; eliminar la exigencia de la notificación personal al fallido del auto de quiebra, pues éste ya se encuentra emplazado al juicio; modificar el sistema contable que emplea la Sindicatura para contabilizar los haberes de los fallidos; y modificar, en forma especial, todo el título referente a la realización de los bienes, para permitir una rápida liquidación de ellos, otorgando suficientes garantías al fallido y a los acreedores. Asimismo, es preciso corregir ciertas deficiencias que se anotan en materias de convenios y en materia de responsabilidad criminal de los fallidos.

En todo caso, las referencias que se han expresado son meramente ejemplificativas, y no significan que sólo las enmiendas, modificaciones o reformas deban referirse a ellas. No. Será preciso coordinarlas en un todo armónico, manteniendo el sistema actual que implantara el legislador del año 1929, teniendo siempre en mente que las modificaciones tiendan a agilizar algunas actuaciones procesales, permitir una mayor rapidez en la realización de los bienes y llenar algunos vacíos que se notan en la aplicación práctica de la Ley de Quiebras.

* * *

Por eso es que presentamos a la consideración de estas Cuartas Jornadas de Derecho Público, la siguiente ponencia:

Con el objeto de agilizar la Administración de Justicia en el Campo Jurídico Comercial, se hace necesario e indispensable proceder a la modificación de la actual Ley de Quiebras, adaptando sus actuaciones, plazos y tramitación en general, a las nuevas exigencias impuestas por la vida comercial.