

# Informe en Derecho

## LAS COMUNICACIONES DEBIDAS AL CONGRESO NACIONAL

*Jorge Enrique Precht Pizarro*  
Profesor titular de Derecho Administrativo  
Pontificia Universidad Católica de Chile

### I. MARCO CONSTITUCIONAL

Ante todo debe quedar en claro que *son materias de ley orgánica constitucional las que la Constitución fije como tal*. En consecuencia, son materias propias de la LOC del Congreso Nacional las siguientes: tramitación interna de la ley; las urgencias; la tramitación de las acusaciones constitucionales y los vetos de los proyectos de reforma constitucional y su tramitación.

A ellas se refieren explícitamente los artículos 48 N° 2; 71 y 117 de la Constitución Política, al decir:

- (a) *artículo 48, número 2, inciso segundo*: “La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso”.
- (b) *artículo 71, inciso segundo*: “La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley”, y
- (c) *artículo 117, inciso final*: “La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso”.

Este criterio de interpretación estricta (conforme al inciso segundo del artículo 7° constitucional) fue compartido en su época por el Ejecutivo de entonces, que el 3 de octubre de 1989 remite a la Junta de Gobierno (boletín N° 1152-06) el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional con las siguientes palabras: “de las disposiciones (constitucionales) transitorias, se desprende que no concierne a las normas orgánicas constitucionales del Congreso regular el ejercicio de otras funciones que, con arreglo a la Constitución, también corresponden a las Cámaras de acuerdo con sus artículos 48, número 1; 49 y 50” y *concluye certeramente a mi juicio* que: “Extender tales normas a otras materias implicaría imponer por el legislador –no por el constituyente– mayores exigencias para la aprobación o modificación de materias que el constituyente no consideró para ser legisladas bajo requisitos distintos”.

Este sano criterio no fue, sin embargo, aplicado –como era su deber constitucional hacerlo– por la Junta de Gobierno, la que aprobó como Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional tanto las disposiciones que debían requerir el quórum señalado en el artículo 63 de la Constitución, como varias otras que siendo parte integrante de las leyes atinentes al Congreso no requerían tal quórum.

Esta práctica que rigidiza enormemente el quehacer parlamentario fue amplificada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en sucesivos fallos —en especial en el de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades— consideró como materias propias de quórum especial un conjunto de normas de geometría variable con el argumento que dichos aspectos eran complemento necesario e indispensable de las materias que expresamente la Constitución señaló como requiriendo quórum excepcionales. Sin embargo, en el caso específico de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el Tribunal fue severo y se mantuvo en la recta doctrina, pues dijo: “La Ley Orgánica del Congreso Nacional, respondiendo a su carácter de tal, puede abordar otros muy diversos aspectos de la función legislativa y de las atribuciones y funciones que corresponden a la Cámara de Diputados, al Senado y a los miembros de éstos”.

“No obstante, *no correspondería calificar con el carácter de ley orgánica constitucional* todo lo atinente al funcionamiento del Congreso Nacional, ya que existen materias que, sin ser complementarias necesariamente de esas funciones, pasan a adquirir el carácter de ley común, *como es el caso* de las plantas de personal, de la estructura de secretarías, de los recursos y de la seguridad interna”.

## II. LAS MATERIAS DE LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL. SU VIGENCIA Y DEROGACION

El asunto que comento tiene clara incidencia en la consulta formulada.

Como es sabido, el artículo 63 inciso segundo de la Constitución dice que: “Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, *modificación o derogación*, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio”.

A su vez la disposición transitoria quinta señaló: Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que, conforme a esta Constitución, deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales”.

La conclusión es entonces clara: Si una materia ya legislada es de naturaleza orgánica-constitucional sigue vigente hasta el momento en que se dicte el correspondiente cuerpo legal, produciéndose desde la publicación de dicho cuerpo lo que en doctrina se conoce como *derogación orgánica*.

Como dicen los tratadistas, no es razonable suponer que si el legislador ha estimado necesario reglar en forma armónica todo un cuerpo de disposiciones haya tenido en mente hacer subsistir disposiciones que figuraban en otro anterior y análogo (ver Arturo Alessandri Rodríguez, Manuel Somarriva Undurraga: Curso de Derecho Civil, tomo I, Editorial Nascimento, año 1945, página 219. Enrique Silva Cimma: Derecho Administrativo Chileno y Comparado, tomo I, Editorial Jurídica de Chile, año 1954, página 91).

Pero, si una materia no es de naturaleza orgánica constitucional, no deberá aplicarse la disposición quinta transitoria y deberá examinarse para determinar su vigencia si ha existido respecto de ella algún tipo de derogación de las que conoce el derecho, esto es, expresa, orgánica o tácita.

## III. APLICACION AL CASO DE LA LEY Nº 13.609

La Ley Nº 13.609 –*ley simple*– modificó la planta de personal del Senado, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso y contiene una disposición que regula la obligación de remitir informaciones al parlamento, en su artículo quinto. Dicha materia fue, asimismo, regulada en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional Nº 18.918.

Estas materias –instrumento necesario al funcionamiento del Congreso Nacional– no son estrictamente de naturaleza orgánica constitucional y, por ende, a juicio de este asesor, *no se encuentran comprendidas en aquel tipo excepcional de derogación orgánica a que se refiere la disposición quinta transitoria de la Constitución de 1980.*

No puede, en consecuencia, alegarse que, por el mero hecho de haberse publicado la Ley Nº 18.918 ha cesado en su vigencia la Ley Nº 13.609, porque nos encontramos ante un problema de conflicto de leyes en el tiempo y no ante un conflicto de materias orgánico-constitucionales en el tiempo (incluyendo la ficción legal del artículo quinto transitorio).

Debe, entonces, procederse a examinar si la Ley Nº 18.918, en cuanto ley simple, en sus artículos 8, 9 y 10 ha derogado expresa, orgánica o tácitamente –total o parcialmente– el mencionado artículo quinto de la Ley Nº 13.609.

(a) *Derogación expresa*: No se encuentra en la Ley Nº 18.918 derogación formal expresa de la Ley Nº 13.609, en su artículo 5º. No existe por tanto este tipo de derogación, pues se entiende por ella aquella en que la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

(b) *Derogación orgánica*: Sabemos que es aquel tipo de derogación en que la nueva ley regula enteramente una materia ya regulada por la ley anterior (véase al respecto: Leopoldo Ortega: “De la derogación de las leyes y especialmente de la derogación orgánica” en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo XXXV, marzo y abril de 1938, números 1 y 2, páginas 6 a 12). Ortega dice: “Puede presentarse la dificultad de saber cuándo la nueva ley reglamenta *totalmente* la materia ya regulada por la ley anterior. Para saberla, recordaremos la regla que al respecto nos da Ricci: “No depende del número mayor o menor de las disposiciones de una, comparado con el de la otra, el decidir si una materia está o no enteramente regulada por la nueva ley, sino más bien *de la intención revelada por el legislador* de abarcar con las nuevas disposiciones toda una materia, aun en el supuesto muy improbable, de una disposición única” (F. Ricci: *Derecho Civil Teórico y Práctico*, t. I, Nº 19, página 34, citado por Ortega, página 10).

El 10 de noviembre de 1987, el Secretario de Legislación de la Junta de Gobierno informa el “Proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional” (Rol Nº 899-06) y hace las siguientes observaciones en las páginas 63 y siguientes: “*artículos 7º y 8º (a)* “Los artículos 7º y 8º se refieren a las ‘Oficinas de Informaciones de las Cámaras, organismos que el proyecto no crea y que podrían, por lo tanto, ser o no consultados en los respectivos reglamentos internos’ ”.

(b) “El artículo 8º obliga a los organismos públicos a proporcionar a las Comisiones de las Cámaras los antecedentes que les solicita, aun cuando ellos sean secretos o reservados por su naturaleza o en virtud de

disposición sin rango legal. Sólo se excluyen, pues, los antecedentes que tengan este último carácter por expreso mandato de la ley. *“La disposición no destaca la finalidad para la que podrán ser requeridos dichos antecedentes, por lo que cabe concluir que la obligación será exigible cuando ellos sean solicitados para fines de fiscalización, legislativos o de cualquier otro orden, bajo apercibimiento de aplicarse las sanciones que contempla el artículo 9º”* (página 64).

El Secretario de Legislación realiza las siguientes observaciones:

- “Si bien la norma propuesta tiene su antecedente en el artículo 5º de la Ley Nº 13.609, *resulta ahora jurídicamente cuestionable*, dada su amplitud, en el actual ordenamiento constitucional y en el propio contexto del proyecto”. “En efecto, el artículo 48 Nº 1, de la Constitución Política, a propósito de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, dispone, en su párrafo segundo, que “cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara”. “Es decir, la Carta Fundamental ha sometido a exigencias sustantivas la atribución de los parlamentarios para recabar antecedentes aun cuando ella se ejerza con motivo de la función fiscalizadora, *resguardo que el Proyecto no cumple”*.
- “Por otro lado, la iniciativa, en su artículo 19, alude expresamente a las facultades de las Comisiones en orden a solicitar los antecedentes necesarios para el ejercicio de sus funciones legislativas, contemplándolas de un modo bastante menos riguroso que en la regla general prevista en el artículo 8º”.

Realizadas estas críticas, el Secretario de Legislación sugiere: “Para subsanar estos inconvenientes de constitucionalidad y de falta de armonía de esta última disposición con las demás del proyecto, cabría reestudiar su contenido con el objeto de reformarlo, propósito que requiere de la aplicación de criterios discrecionales, que son ajenos a la competencia de esta Secretaría” (página 64).

La Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno hace a continuación una serie de observaciones particularmente pertinentes en referencia al artículo 9º: “(a) El artículo 9º establece las sanciones que le corresponderá aplicar a la Contraloría General de la República cuando los jefes superiores de los organismos de la Administración del Estado, con excepción de los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y del general Director de Carabineros, debidamente requeridos, no cumplan con la obligación de proporcionar los informes y antecedentes que les sean solicitados en conformidad con el artículo 8º”.

“Dado que, según el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley Nº 18.575, *Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, también integran ésta la Contraloría General de la República y el Banco Central*, debiera precisarse la situación en que quedarán sus jefes superiores en caso de incumplimiento de la obligación que les impone el artículo 9º del proyecto”.

“Como el Contralor General de la República es inamovible según el artículo 87, inciso segundo, de la Ley Nº 18.575, *Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, también integran ésta la Contraloría*

General de la República y el Banco Central. Debiera precisarse la situación en que quedarán sus jefes superiores en caso de incumplimiento de la obligación que les impone el artículo 9º del proyecto. Como el Contralor General de la República es inamovible según el artículo 87, inciso segundo, de la Constitución y, además, es el jefe superior del organismo al que le corresponde sancionar, es indudable que debe ser exceptuado al igual que los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el general Director de Carabineros. *En cambio, resulta un problema de mérito la decisión relativa al Presidente del Banco Central, ya que aunque presida un organismo autónomo de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, ésta no contempla una forma especial para exigirle responsabilidad*" (página 65).

"(b) En otro aspecto, la norma, en cuanto contempla una atribución de la Contraloría General de la República, es materia propia de su Ley Orgánica Constitucional de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 87, inciso primero, y 88, inciso cuarto, de la Constitución. No hay obstáculo jurídico, sin embargo, para asignarle esta atribución en otra ley del mismo rango orgánico constitucional, como es el caso del proyecto en estudio."

"No obstante, en la medida en que el artículo 9º contempla sanciones, entra en el ámbito propio de la ley común, lo que debiera evitarse para no establecer normas que eventualmente se aparten de las generales existentes sobre la materia. Cabe recordar que el artículo 45 de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, aceptado en su constitucionalidad por la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de octubre de 1986, dispuso que sería el Estatuto Administrativo, que tiene rango de ley común, el cuerpo legal que regularía la responsabilidad administrativa" (página 66).

Presentadas las observaciones por las respectivas comisiones legislativas, la Cuarta Comisión Legislativa, a la cual le correspondió presidir la Comisión Conjunta, elaboró un texto sustitutivo el cual sirvió de base al estudio del proyecto de ley en Comisión Conjunta. Concluyó en su Informe de 8 de agosto de 1988 que: "la propia Carta Fundamental ha contemplado la existencia de los reglamentos de las Cámaras, los que pueden regular no sólo lo relativo a la organización interna de las respectivas corporaciones o del Congreso en general, sino que además *complementan aspectos que están previstos en la propia ley orgánica constitucional en análisis*. Así se desprende de los términos utilizados por la Constitución, cuando en el artículo 53, inciso segundo, entrega a los reglamentos de las Cámaras la regulación de aspectos propios de la tramitación de la ley, aunque de detalle, como es la clausura del debate. *Naturalmente que ello debe entenderse a vía ejemplar, y resulta de capital importancia interpretarlo así, para respetar la esfera de independencia y autonomía que debe tener un órgano del Estado como el Congreso Nacional*" (página 53).

"A mayor abundamiento, en cuanto al carácter general que debe tener la iniciativa en análisis, resulta importante destacar que la Constitución dejó abierta la posibilidad de que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional regule aspectos como las Comisiones Legislativas o cree otros órganos internos o comités parlamentarios, o eventualmente que tales materias queden entregadas a los reglamentos de las Cámaras. En efecto, el artículo 49, inciso final, de la Constitución alude a esas entidades y a la posibilidad de que existan, sin especificar si deben obligatoriamente ser creados por la ley de que se trata o no" (página 54).

Como resultado, el proyecto de ley que evacuó la Comisión Conjunta tuvo un carácter más amplio que el presentado por el Ejecutivo y como dice el Informe de la Comisión Conjunta "pudo haber abarcado más aspectos que aquellos que revistan un carácter complementario indispensable" (página 54).

Al realizar un análisis particularizado —y en el tema que nos ocupa— la Comisión analizó el tópico de los documentos secretos e introdujo algunas modificaciones en el artículo 9º, 10 y 11 del primitivo proyecto.

Respecto de los *documentos secretos*, la Comisión Conjunta distinguió claramente el procedimiento ordinario de solicitud de antecedentes del caso de solicitud de antecedentes para los casos de fiscalización por parte de la Cámara de Diputados y dijo: "Al respecto cabe dejar constancia que la norma constitucional no pone restricciones en cuanto a la naturaleza de los antecedentes que puede requerir la Cámara de Diputados, y ello obedece a que si ella es el órgano destinado a fiscalizar los actos de gobierno (sic), resulta evidente que tal atribución no puede ser parcial, ni menos cercenada por la ley" (página 73).

Agregó un nuevo inciso en el artículo 9º que señala que, tratándose de empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital, el envío de los antecedentes a que se refiere el inciso primero será responsabilidad del ministerio por intermedio del cual aquéllos se relacionen o vinculen con el Presidente de la República. La Comisión Conjunta acordó incluir este inciso con el propósito de armonizar la norma en análisis con el artículo 11 del texto que se propone, a fin de que recaiga en la autoridad pública correspondiente la responsabilidad del envío de los antecedentes de que se trata".

*Nótese que la Comisión Conjunta no excluye ni al Contralor General de la República, ni al Banco Central, como fue la sugerencia de la Secretaría de Legislación, ni tampoco acepta la interpretación restrictiva que hace del artículo 48 Nº 1 el Secretario de Legislación.*

Asimismo, la Comisión Conjunta modificó el artículo 11 en relación a las sanciones: "La Comisión Conjunta consideró aconsejable suprimir, en su inciso segundo, la sanción de petición de renuncia, dejando sólo las de multa y suspensión del empleo. Al respecto, tuvo en consideración que en virtud del artículo 32, Nº 12 de la Constitución Política es facultad del Presidente de la República nombrar y remover a los funcionarios de su exclusiva confianza, los que no podrían cesar en sus cargos por una medida disciplinaria de la Contraloría General. En cuanto a los restantes funcionarios, procedería que la petición de renuncia fuera dispuesta por la misma autoridad que los designó en el cargo, como ha sido permanente en la tradición jurídica chilena".

"Además, para el caso de reincidencia, se sanciona al infractor que hubiera cesado en el empleo, con una doble multa, habida consideración que no podría aplicarse en esa circunstancia la medida disciplinaria de suspensión del empleo que proponía el proyecto original".

Formuladas numerosas observaciones, el proyecto de la Comisión Conjunta fue devuelto al Ejecutivo.

El 3 de octubre de 1989, el general Augusto Pinochet envía a la Junta de Gobierno un nuevo proyecto, con el boletín Nº 1152-06 que "contiene las adecuaciones necesarias en virtud de las modificaciones constitucionales recientemente aprobadas". En la página 5 del Informe Técnico se lee: "los artículos 6º, 7º y 8º establecen las reglas convenientes para proporcionar a las ramas del Congreso los elementos informativos indispensables para el cumplimiento de

sus funciones. Estas normas provienen, básicamente, de lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Nº 13.609 y en su reglamento”.

*Obsérvese que sólo lo básico del artículo 5º ha sido retenido en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso y no existe manifestación alguna del legislador de haber querido derogar el mencionado artículo y su reglamentación haciendo un tratamiento integral del tema de la información obligatoria a las Cámaras.*

El ámbito de entes que deben enviar esta información es amplísimo en la interpretación del Mensaje del Ejecutivo: para este efecto, *todos los organismos* y empresas estatales deberán proporcionar a las corporaciones legislativas sus memorias, boletines y otras publicaciones que contengan hechos relevantes concernientes a la actividad que desarrollen. Dispone el artículo 7º que los organismos del Estado deberán, además, “allegar los informes y antecedentes específicos que les soliciten *las Comisiones o las oficinas de informaciones de las Cámaras*, con excepción de los que tengan el carácter de secretos o reservados por disposición expresa de la ley. Los antecedentes reservados por su sola naturaleza o por disposición sin fuerza de ley se proporcionarán por intermedio del ministro respectivo; si la publicidad de los antecedentes pudiera comprometer la seguridad nacional, afectar la economía o finanzas del país o producir cualquier otro efecto grave, el ministro sólo podrá proporcionarlos a la Comisión o a la Cámara respectiva en sesión especial y secreta”.

Es particularmente importante la interpretación que se da al inciso segundo del número 1) del artículo 48 de la Constitución (interpretación enteramente diferente a la restringida que vimos hizo en noviembre de 1987 la Secretaría de Legislación): “Pero la Cámara de Diputados *podrá solicitar cualquier antecedente, que acuerde la tercera parte de sus miembros*, con arreglo al inciso segundo del número 1) del artículo 48 de la Constitución” (página 6).

Ahora bien, el informe técnico sobre este nuevo proyecto de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, emanado del Secretario de Legislación de la Junta de Gobierno, el 25 de octubre de 1989, reconoce expresamente la vigencia (a la fecha) de la Ley Nº 13.609, pues dice: “2.- La Ley Nº 13.609: Su artículo 5º, citado en el informe técnico, que *ha servido de base* para la elaboración de algunos de los preceptos del proyecto de ley en informe, *no ha sido expresamente derogado*, y estaba referido al Congreso Nacional consultado en la anterior Constitución Política de 1925”, y a continuación lo transcribe literalmente (páginas 15 y 16).

A página 29, el Informe citado reconoce que los artículos 6º, 7º y 8º nuevos del Ejecutivo reproducen íntegramente los artículos 9º, 10 y 11 de la Comisión Conjunta. La Secretaría de Legislación vuelve a insistir sobre algunos de sus reparos jurídicos de 1989. Los reparos son los siguientes, referidos al artículo 8º “Dado que según el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, *también integran éstas la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública*, debiera precisarse la situación en que quedarán sus jefes superiores en caso de incumplimiento de la obligación que le impone el artículo 7º del proyecto, teniendo en cuenta, para ello, los proyectos constitucionales y legales que les son aplicables de modo específico”.

Luego insiste en dos materias, a mi juicio enteramente pacíficas, esto es que habiéndose agregado una atribución a la Contraloría General tal materia es de

ley orgánica constitucional y que, generándose responsabilidades administrativas, tal materia está entregada al Estatuto Administrativo, ley simple, por el artículo 45 de la Ley Nº 18.575 (páginas 48 y 49).

Como puede observarse, ni el Ejecutivo ni la Secretaría de Legislación sostienen la derogación de la Ley Nº 13.609, en su artículo 5º, y tanto el Ejecutivo como la Secretaría entienden el precepto como de aplicación amplia.

La Comisión Conjunta evacua un nuevo Informe el 1º de diciembre de 1989 en cuya página 25 se refiere tanto a la Ley Nº 13.609, como a su Reglamento, considerándolos vigentes. Lo hace de la siguiente forma: "5.- La Ley Nº 13.609, publicada en el Diario Oficial de 28 de octubre de 1959, que modificó la planta del personal del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Cabe destacar, por su relación con el proyecto en informe, el artículo 5º que establece la obligación de los Servicios de la Administración del Estado de remitir, en forma permanente, a la Oficina de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados, sus publicaciones oficiales periódicas o extraordinarias, estudios y estadísticas. Establece, al mismo tiempo, la obligación de los referidos servicios de proporcionar los informes y antecedentes que les sean solicitados por las Comisiones o las Oficinas de Informaciones de ambas ramas del Congreso Nacional, indicando la responsabilidad y la sanción que se aplica al Jefe Superior del respectivo servicio por el eventual no cumplimiento de esta norma, haciéndolo responsable, a la vez, por su no comparecencia o la de algún funcionario de su dependencia a las citaciones que les fueran efectuadas por las Comisiones del Congreso Nacional"; "7.- Asimismo, cabe destacar el Decreto Supremo Nº 6.555, del 17 de diciembre de 1959, que reglamenta la forma cómo los organismos de la Administración del Estado deben cumplir con la obligación que les impone el artículo 5º de la Ley Nº 13.609".

Al analizar pormenorizadamente el proyecto del Ejecutivo (página 58) fueron aceptadas sus ideas sin modificaciones o con adecuaciones meramente formales. "La Comisión Conjunta debatió en relación a la sanción que se aplicaría al jefe de un servicio, en el caso de reincidencia. Al respecto, se estimó conveniente eliminar la sanción de suspensión del empleo hasta por tres meses, en razón que la Ley Nº 18.834 que aprobó el Estatuto Administración, no contempla la sanción de suspensión del empleo".

### *Conclusiones sobre la derogación orgánica*

Como puede verse, no existe en la historia fidedigna de la Ley del Congreso manifestación de una intención clara del legislador de regular completamente la materia de las informaciones al Congreso. Sin embargo, ésta es la exigencia requerida por la jurisprudencia chilena para hablar de derogación orgánica (ver Revista de Derecho y Jurisprudencia, t. XXXIV, 2ª parte, sección 1ª, página 195: "Que, tratándose de una ley general, la posterior deroga a la ley general anterior dictada sobre la misma materia, como ocurre con los decretos leyes ya citados. En efecto, el Decreto-ley Nº 498 contempla todos los casos referentes al nombramiento y remoción de los empleados municipales, ya sean jefes de oficina o subalternos, ya sean técnicos o no, etc., pues reglamenta *totalmente todo* lo que respecta a esos funcionarios. Y el título X del Decreto-ley Nº 740 se refiere igualmente a los empleados municipales, a su nombramiento y remoción, *legisla sobre la misma materia en forma completa. Se trata, de consiguiente, de un*

*nuevo cuerpo de leyes, de carácter general como el anterior, dictado sobre la misma materia, reglamentada también en su totalidad”.*

Esta sentencia chilena concuerda con la enseñanza de la doctrina. Así, afirma Luis María Díez-Picazo: “La nueva regulación, por lo demás, *puede decirse integral* cuando, de acuerdo con el criterio que se haya adoptado para la delimitación de la materia, proporciona a ésta una normación que puede operar por sí sola sin necesidad de acudir a ulteriores mecanismos de integración; es decir, cuando es normativamente autosuficiente, al menos en la misma medida en que lo fuera la regulación anterior. *Por esta razón, una modificación que se limite a añadir algo a la regulación anterior no constituye nueva regulación integral de la materia* (“La Derogación de las Leyes”, Editorial Civitas, Madrid, 1990, página 295). Esta normativa autosuficiente no existe en Chile, pues debe recurrirse a otras leyes y a los reglamentos internos. Como comparando la Ley Nº 13.609 con la Ley Nº 18.918, en los artículos pertinentes de ambas leyes, resulta ser más completa y explícita la primera, la cual posee además un reglamento, resulta que no se dan los requisitos para afirmar que la Ley del Congreso Nacional, Orgánica Constitucional, ha derogado orgánicamente el artículo 5º de la Ley Nº 13.609.

(c) *Derogación tácita*: La doctrina ha sostenido que la derogación tácita no es una categoría homogénea y generalmente se admite en, a lo menos, dos hipótesis: cuando hay una nueva regulación integral de la materia (caso de la llamada regulación orgánica que hemos examinado en la letra (b) de este memorándum) y cuando una norma posterior resulta incompatible con la anterior. Díez-Picazo en el libro citado, página 302, explica de la siguiente manera el concepto de *incompatibilidad*: “Hay incompatibilidad cuando resulta lógicamente imposible aplicar una norma sin violar otra. La noción de incompatibilidad entre normas es, así, perfectamente equivalente a la ya analizada de antinómica: la antinomia surge de la relación de incompatibilidad entre dos normas, esto es, de que entre dos proposiciones prescriptivas medie una relación lógica de contradictoriedad o de contrariedad. Es conveniente recordar que la existencia de una antinomia requiere que la incompatibilidad sea total y, por lo tanto, que el ámbito de regulación (temporal, espacial, personal y material) de ambas normas sea idéntico. De no ser así, la incompatibilidad sería aparente —o, *en su caso, parcial*—, ya que se podría aplicar una norma sin violar la otra o, dicho de otro modo, se podría concebir una aplicación simultánea de ambas normas, dado que sus supuestos de hecho respectivos no serían enteramente coincidentes”.

Ahora bien, comparemos ambas normas.

*Personas a las cuales se aplica*: El artículo 8º de la Ley Nº 18.947 se aplica a todos los organismos de la Administración del Estado, a las personas jurídicas creadas por ley o a las empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital mayoritario. El artículo 9º se aplica a los organismos de la Administración del Estado.

Por su parte, el artículo 5º de la Ley Nº 13.609 se aplica a todos los Servicios de la Administración del Estado, sean instituciones fiscales, semifiscales de administración autónoma, empresas del Estado, personas jurídicas creadas por ley o empresas en que el Estado tenga representantes o aportes de capital, las municipalidades y cajas de previsión, los organismos auxiliares de previsión y demás instituciones de previsión del sector privado.

*A mi juicio, la única derogación sobreviniente es que no son ya más sujetos pasivos de la obligación hoy por hoy ni las empresas con aporte de ca-*

*pital minoritario del Estado ni las instituciones de previsión del sector privado.*

En efecto, las normas sólo son incompatibles con dichos entes.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado Nº 18.575 en su artículo 1º define como órganos pertenecientes a la Administración del Estado a los siguientes: "los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, *incluidos* la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley".

Es entonces dentro de este amplio concepto de Administración del Estado en que debe ser entendido tanto el artículo 8º como el 9º de la Ley Nº 18.918.

Respecto del Banco Central, el artículo 79 de su Ley Orgánica Constitucional le obliga a presentar una memoria, conforme a las pautas del artículo 78, y entregarla tanto al Ministro de Hacienda como al Senado antes del 30 de abril de cada año.

Pero en lo demás sigue vigente el artículo 8º de la Ley Nº 18.918 y debe este organismo autónomo del Estado enviar al Congreso boletines y otras publicaciones concernientes a sus actividades.

Asimismo, debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 5º de la Ley Nº 13.609 y remitir *en forma permanente* a la Oficina de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados sus publicaciones oficiales periódicas o extraordinarias, estudios y estadísticas.

No puede escudarse el Banco Central en el hecho de que el artículo 90 de la Ley Nº 18.846 hizo una derogación expresa de la Ley Nº 18.575, pues ya vimos que el legislador de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso entendió el término Administración del Estado en su más amplia acepción y no hizo ninguna exclusión, pese a que el Secretario de Legislación de la Junta solicitó que se tuviera en cuenta la situación del Banco Central y como es lógico sostuvo que el apreciar si debía excluirse o no a tal Banco era de resorte de la propia Junta. Y la Junta de Gobierno no excluyó al Banco Central.

Igualmente le es aplicable la Ley Nº 13.609 para el envío permanente de la información a que se refiere el artículo 5º, inciso primero, por las siguientes razones:

- (a) El artículo 90 de la Ley Orgánica del Banco Central Nº 18.840 no realiza la derogación expresa alguna de la Ley Nº 13.609.
- (b) No hay derogación tácita, por los artículos 78, 79 y 80 de la Ley Nº 18.840 del artículo 5º de la Ley Nº 13.609, pues no existe la incompatibilidad que es propia de toda derogación tácita y ambas disposiciones pueden aplicarse conjuntamente, explicitando en algunos aspectos la Ley Nº 18.840 lo ya señalado en la Ley Nº 13.609.
- (c) No puede parapetarse el Banco Central en que su propia Ley orgánica en su artículo segundo lo exime de la aplicación de toda otra norma aplicable al sector público, pues la Ley Nº 18.918 es también Orgánica Constitucional y posterior a la del Banco Central, debiendo primar sobre la Ley Nº 18.840. A lo más, el Banco Central podría señalar que, dado que no está sometido a la fiscalización de la Cámara de Diputados, no le corresponde enviar a dicha Cámara tales antecedentes. Pero este argumento no vale para el Senado de la República y además la remisión de antecedentes no se hace sólo

para efectos fiscalizadores. La Ley N° 13.609, plenamente vigente, obliga, a mi juicio, al Banco Central a enviar también los antecedentes en forma permanente a la Cámara de Diputados y sin duda alguna al Senado.

- (d) El Banco Central está comprendido en cuanto "organismo autónomo", expresamente, en el inciso primero del artículo 5º de la Ley N° 13.609.

Finalmente, respecto al sujeto pasivo de la obligación del artículo 9º de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, también y por las razones expuestas, se aplica al Banco Central, pues no habiendo derogación ni expresa ni orgánica de la Ley N° 13.609, tampoco la hay tácita, pues la historia fidedigna nos muestra que la expresión "organismos de la Administración del Estado" en los artículos 8º, 9º y 10 de la Ley N° 18.918 ha sido amplísima y comprende y no se contrapone o contradice a la del artículo 5º de la Ley N° 13.609.

#### *Obligaciones que emanan para los órganos concernidos*

(a) Remitir *en forma permanente* a la Oficina de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados sus publicaciones periódicas o extraordinarias, estudios y estadísticas.

El texto de la Ley N° 13.609 es más amplio que el del artículo 8º de la Ley N° 18.918, el cual no comprende ni los estudios ni las estadísticas, ni la remisión permanente, pero habla de publicaciones que contengan hechos relevantes concernientes a sus actividades. Es evidente que *la relevancia debe juzgarla el Congreso y no el organismo obligado, pues estos antecedentes son necesarios a la labor del Parlamento y por algo se incluyó tal disposición en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y no en la Ley N° 18.575 ni en el Estatuto Administrativo.*

(b) Proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos, con excepción de aquellos informes que por expresa disposición de la ley tengan el carácter de secretos o reservados. A mi juicio, debe primar aquí la norma del artículo 9º, pues es más amplia que la de la Ley N° 13.609 en los siguientes sentidos;

b.1.— Los antecedentes deben ser *específicos*, esto es, particularizados. Esta es una llamada de atención y una apelación a la cordura y la prudencia, pues —salvo que fueran imprescindibles— el Congreso no debe solicitar antecedentes que por su amplitud, indefinición o minuciosidad o complejidad deriven en un obstáculo a la Administración.

Dicho de otra manera, el Congreso —por regla general— debería solicitar antecedentes que la marcha normal administrativa obligue a la Administración a elaborar o que deriven de ella sin el costo de distraer o paralizar la eficiencia de los servicios.

b.2.— Los organismos de la Administración del Estado sólo están obligados a proporcionar los informes y antecedentes que *no tengan* el carácter de secretos o reservados, acorde a este inciso.

Pero debe tenerse presente que con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, cualquier diputado puede solicitar al Gobierno determinados antecedentes.

En este sentido, la norma más reciente perfecciona la Ley N° 13.609, artículo 5º, inciso segundo, pero no la deroga.

b.3.— Hoy por hoy, siguen siendo las comisiones y las oficinas de informaciones de ambas ramas del Congreso Nacional las que están habilitadas para solicitarles antecedentes, conforme a los Reglamentos respectivos.

Así lo dice, por ejemplo, la propia Ley Orgánica Constitucional respecto de las comisiones de ambas Cámaras en su artículo 22: “Las comisiones reunirán *los antecedentes que estimen necesarios* para informar a la Corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas *que estimen conveniente*”.

Esta es la *regla rectora*: Las comisiones estiman lo necesario o conveniente.

Tanto la Cámara como el Senado poseen oficinas de información, pero mientras el Reglamento del Senado la contempla expresamente, no la contempla el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados. Sin embargo, si se va a la historia de la Ley Nº 18.918 está claro que no se mencionaron las oficinas porque ello se dejó a los Reglamentos Internos, como se desprende del artículo 4º; “Cada Cámara tendrá la facultad privativa de dictar sus propias normas reglamentarias para regular su organización y funcionamiento interno”.

Por lo demás, vigente la Ley Nº 13.609, me parece un caso de “*summum ius, summa iniuria*” el que se pretenda que puesto que no se menciona en el Reglamento de la Cámara de Diputados como organismo interno autorizado a su Oficina de Informaciones, se le aplique el artículo 7º de la Constitución y no se atienda a sus peticiones. En efecto, el inciso segundo de la Ley Nº 13.609 habla de “las Oficinas de Informaciones de ambas ramas del Congreso Nacional” (lo mismo los artículos 1º y 2º del Decreto 6.555 de Interior, de 28 de enero de 1960) y esta disposición está plenamente vigente.

#### *Regulación de informes y antecedentes reservados o secretos*

El inciso segundo del artículo 2º del Decreto Nº 6.555 se encuentra íntegramente contenido en el inciso segundo del artículo 9º de la Ley Nº 18.918, sólo que, puesto que el inciso primero del artículo 9º no limitó a las comisiones y oficinas de informaciones la facultad de solicitar informaciones, sino que lo dejó entregado “a los organismos internos autorizados por los respectivos reglamentos” eventualmente podrían existir otros organismos internos que fueran autorizados en el futuro para requerir informaciones.

Es asimismo más enfático el artículo 9º actual y en este sentido debe entenderse derogada la expresión final del inciso segundo del artículo 2º del reglamento, ya que tales informaciones deben hoy mantenerse *en reserva* y no como lo decía ambiguamente el reglamento “dentro de la reserva que les corresponde”. Lógicamente me refiero al Decreto Supremo 6.555.

Hay aquí también un perfeccionamiento normativo, pero no una derogación.

El inciso cuarto del artículo 2 del Decreto 6.555, de 28 de enero de 1960, del Ministerio del Interior, en cambio, *ha sido tácitamente derogado por el inciso segundo del artículo 9º* (en su segunda oración).

Primero, se habla ahora sólo de informes y antecedentes secretos (y no más “o reservados”), el concepto de “seguridad interior o exterior del Estado” es cambiado por el de “*seguridad nacional*”, en el cual se subsume “el comprometer en alguna forma la defensa nacional”.

El concepto de "afectar la estabilidad económica o financiera del país" es ampliado por el de "*afectar la actividad económica o financiera del país*". Finalmente se agrega una causal amplia de resorte del Ejecutivo: "o por otro motivo justificado".

El reforzamiento de los medios jurídicos del Ejecutivo se ve compensado si se compara que bajo el régimen de la Constitución de 1925: "el Ministro podrá solicitar, en sesión secreta, de la Comisión o Cámara respectiva, en su caso, se deje sin efecto el requerimiento, pero deberá proporcionar tales informes y antecedentes si la Comisión o la Sala insistiese en su presentación", en tanto ahora *se establece la obligatoriedad de la Sesión secreta y el deber del Ministro de proporcionar los antecedentes en dicha Sesión*.

El inciso final alude al inciso segundo del número 11 del artículo 48 de la Constitución, lo cual fue corregido más adelante en el Diario Oficial como número 1 del artículo 48 de la Constitución.

Ya he explicado el sentido de esta expresión. Si una petición de información de un diputados, para el ejercicio de las funciones fiscalizadoras de la Cámara, recibe el respaldo de un tercio de los diputados presentes, *el Gobierno deberá remitir lo solicitado*. A mi entender, esta es una válvula de seguridad para el caso de pertinacia del Ejecutivo en la negativa de remitir antecedentes y es por ello que el artículo 9º de la Ley Nº 18.918 lo coloca como inciso final: "*todo lo anterior es sin perjuicio de lo previsto en el inciso segundo del número 1 del artículo 48 de la Constitución*".

Nótese, sin embargo, que todo entero el 48 Nº 1 se aplica sólo al Gobierno y a las entidades que de él dependan.

### *Sanciones por el incumplimiento de estas obligaciones*

La sanción de las autoridades de Gobierno es el juicio político, previa acusación constitucional.

Respecto de los funcionarios públicos, el incumplimiento de estas obligaciones no hace incurrir en responsabilidad administrativa.

Ahora bien, la materia de responsabilidad administrativa entra en el ámbito del Estatuto Administrativo, Ley Nº 18.834, y respecto de los funcionarios municipales, en la Ley Nº 18.833, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales.

En efecto, la Ley de Bases de la Administración del Estado establece que lo referente a la responsabilidad administrativa es de regulación del Estatuto Administrativo (artículo 45), esto es, materia de ley simple. Y siendo las normas mencionadas los Estatutos de los Funcionarios, debe entenderse que la Ley Orgánica del Congreso ha completado y perfeccionamiento el título V de la Ley Nº 18.883 (Diario Oficial de 24 de septiembre de 1989) y el título V de la Ley Nº 18.883 (Diario Oficial de viernes 29 de diciembre de 1989), con una norma especialísima de responsabilidad para el caso y contenida en el artículo 10 de la LOC Nº 18.918 (materia orgánica constitucional al radicar una norma adicional a la LOC de la Contraloría General de la República Nº 10.336 y modificaciones): "*artículo 10º*: El jefe superior del respectivo organismo de la Administración del Estado, requerido en conformidad al artículo anterior, será responsable del cumplimiento de lo ordenado en *esa* disposición, cuya infracción será sancionada, previo el procedimiento administrativo que corresponde, por la Contraloría General de la República, cuando procediere, con la medida

disciplinaria de multa equivalente a una remuneración mensual. En caso de reincidencia se sancionará con una multa equivalente al doble de la indicada. Asimismo, será responsable y tendrá idéntica sanción por su falta de comparecencia, o la de los funcionarios de su dependencia, a la citación de una comisión de alguna de las Cámaras”.

Esta norma, unida al artículo 45 de la Ley Nº 18.575, ha derogado tácitamente el inciso final del artículo 5º de la Ley Nº 13.609 desde la expresión “cuya infracción será sancionada...” hasta el final del dicho artículo.

#### CONCLUSIONES FINALES: INFORMACIONES AL CONGRESO NACIONAL

1º La publicación de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en lo que respecta a las informaciones debidas al Congreso (artículos 8º, 9º y 10 *no ha derogado orgánicamente* el artículo 5º de la Ley Nº 13.609, y siendo esta una materia de ley simple, no le es aplicable al caso lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la Constitución.

2º *No hay tampoco derogación expresa alguna*, incluyendo en esta situación las derogaciones que practica la Ley Orgánica del Banco Central en su artículo 90, el que no menciona la Ley Nº 13.609.

3º *Existe una derogación tácita* ni del artículo 5º de la Ley Nº 13.609 ni de su reglamento, sino más bien un perfeccionamiento normativo que ha hecho contener en la Ley Nº 18.918 lo básico de dicho artículo 5º y del Decreto Supremo Reglamentario Nº 6.555, de 28 de enero de 1960, del Ministerio del Interior.

4º Sin embargo, *debe entenderse derogado tácitamente* lo referido a la responsabilidad administrativa que se menciona en parte del inciso final del artículo 5º de la Ley Nº 13.609 y debe aplicarse en su defecto lo dispuesto en la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración (especialmente en su artículo 45) y especialísimamente lo señalado en el artículo 10 de la LOC del Congreso Nacional. Sin embargo, lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley Nº 18.918, de no remisión de antecedentes en forma permanente como lo dispone la Ley Nº 13.609, debe ser sancionado conforme al título V de la Ley Nº 18.834 y al título V de la Ley Nº 18.883. Igualmente está derogado el inciso 1º del art. 3º del D.S. 6.555, como consecuencia de lo antedicho.

5º En el cuerpo del informe se encuentra un estudio detallado de las nuevas disposiciones y de las disposiciones subsistentes, todo ello con su correspondiente fundamento jurídico, como asimismo una sugerencia de perfeccionamiento del actual Reglamento de la Cámara de Diputados.