Boletín N° 10.613-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Araya, De Urresti, Espina, Harboe y Larraín, que modifica el artículo 63 de la Carta Fundamental, relativo a las materias de ley.

Considerando:

1° Que nuestro Código Civil define a la ley, en su artículo 1°, como "una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite.".

2° Por su parte, se ha dado una definición de ley a partir del artículo 63 N° 20 de nuestra Constitución Política, que trata las materias de ley, definiéndola como "toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico".

3° A partir de las normas citadas, se pueden desprender 2 caracteres esenciales de la ley: su generalidad y abstracción. La generalidad alude a que está establecida para casos y personas indeterminados, lo que permite distinguirla de otras fuentes normativas que solo tienen eficacia relativa, como los contratos o las sentencias judiciales. No obstante lo anterior, como se señala por la doctrina, "algunas veces se dictan normas legales para ser aplicadas a personas determinadas o respecto de situaciones específicas. Así sucede con las leyes de gracia, o con las que ordenan abrir un camino o autorizan un empréstito, las que en su esencia no son verdaderas leyes, salvo en su aspecto formal"[1]. Así ocurre con las leyes que autorizan a erigir monumentos en honor a determinadas personas, instituciones o grupos de personas.

4° En lo que respecta al artículo 63 de la Constitución Política de la República, se ha señalado en forma prácticamente unánime por la doctrina que este consagra un sistema de dominio máximo legal. Ello significa que el constituyente se ha preocupado de establecer cuál es el ámbito de competencia del legislador, determinando taxativamente cuáles son las materias de ley, quedando el resto de las materias, por regla general, entregada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

A este respecto se señala que "el artículo 63 de la Constitución Política de la República, nos habla sobre la competencia que la Constitución le atribuye al legislador se encuentra debidamente especificada en este artículo, el que representa, respecto de la Constitución de 1925, un criterio diametralmente distinto pues en la anterior Carta establecía un piso mínimo legal, y en la actualidad se indica el dominio máximo legal"[2]. En igual sentido podemos citar a Figueroa Yañez, quien señala que "este artículo 60 [actual artículo 63], establece un dominio legal máximo, y por tanto, ni el Presidente ni ningún otro órgano del Estado está facultado para regular mediante decretos las materias señaladas en este artículo"[3].

5° Es común que se tramiten ante el parlamento, proyectos de ley que autorizan a erigir monumentos en favor de determinadas personas, por haberse destacado como servidores públicos o por haber realizado aportes relevantes en distintos ámbitos en ciertas localidades. Es curioso notar que la estructura de tales proyectos, tanto aquellos en tramitación como los que ya fueron aprobados, es similar, y se pueden advertir los siguientes rasgos comunes: autorización para erigir el monumento y ubicación que tendrá; forma de financiamiento del monumento (que generalmente es mediante erogaciones populares, colectas o donaciones); creación de un fondo con el producto de tales donaciones o erogaciones; creación de una Comisión especial ad honorem que tiene por objeto ejecutar los objetivos de la ley, los cuales generalmente son parlamentarios y/o funcionarios públicos o privados que se vinculan de alguna forma a la persona homenajeada con el monumento; regulación de la hipótesis de excedentes en el fondo; funciones de la Comisión y plazo de funcionamiento de la Comisión y de la construcción del monumento. Lo anterior da cuenta de que las leyes que regulan estas materias vienen a ser "leyes tipo", en que cambia la exposición de motivos y los integrantes de las comisiones, pero en lo medular, son prácticamente iguales en su estructura.

6° Los proyectos de ley a que se aludió recién, tienen por fundamento el artículo 63 número 5 de la Constitución Política, el cual señala que "Sólo son materias de ley: 5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores". Como se puede ver, esta materia de ley específicamente se aleja un poco del carácter general y abstracto que por definición le corresponde a la ley.

7° Por otra parte, el artículo 16 letra d) de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, señala entre las funciones generales del gobierno regional, "Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial". Y luego, en el artículo 20 letra a) de la misma ley, entre las atribuciones para cumplir tales funciones, se señala: "Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes, no pudiendo establecer en ellas, para el ejercicio de actividades, requisitos adicionales a los previstos por las respectivas leyes y los reglamentos supremos que las complementen".

8° Uno de los principios que debieran gobernar el actuar de todo órgano estatal, debería ser el de coordinación y el de eficiencia. En este sentido, se deben optimizar los recursos y el tiempo utilizado por los distintos órganos del Estado, dejando en manos del Congreso Nacional, las políticas de nivel nacional; y en manos de los gobiernos regionales, aquellas de carácter local. Por lo demás, quienes mejor conocen

---

[1] FIGUEROA YAÑEZ, Gonzalo, Curso de Derecho Civil (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2010) tomo I p.24.
[2] ALDUNATE LIZANA, Eduardo (Director), Constitución Política de la República de Chile, Doctrina y Jurisprudencia (Santiago, Thomson Reuters, 2009), tomo I, p.466.
[3] FIGUEROA YAÑEZ, Gonzalo, Curso de Derecho Civil (Editorial Jurídica de Chile, Santiago 2010) tomo I, p.22.

la realidad regional son precisamente quienes viven y se relacionan día a día con la localidad, lo que justifica precisamente que sean ellos quienes tomen tales decisiones en vez de ser tomadas desde el poder central que muchas veces no conoce a cabalidad la realidad local. Es por esto que los autores de esta moción consideran que los proyectos relativos a la construcción de monumentos en determinadas localidades, debería ser competencia de los gobiernos regionales y no del Congreso Nacional, de modo de permitir a este último avocarse al conocimiento de asuntos de carácter nacional.

9° En este sentido, en el último tiempo se han tramitado en el Congreso Nacional, diversas iniciativas tendientes a aumentar la descentralización otorgando más poder en la toma de decisiones a los gobiernos regionales, discutiendo incluso la posibilidad de elegir democráticamente a los intendentes. Así, existen diversos proyectos que buscan disminuir el extremado centralismo con que se toman las decisiones en nuestro país.

10° Finalmente, es importante mencionar que en el marco del debate constitucional que se está llevando a cabo en la actualidad, resulta relevante analizar las iniciativas que se han presentado, a fin de poder ir determinando criterios para nuestra próxima Constitución, así como presentar iniciativas en el sentido de ir perfeccionando el funcionamiento de nuestro sistema, a fin de debatir sobre tales ideas.

11° En suma, y como se ha venido exponiendo, para los autores de este proyecto resulta más adecuado dejar en manos del Congreso Nacional sólo la rendición de honores a grandes servidores, pero a nivel nacional, dejando entregada la facultad de rendir honores locales a los gobiernos regionales, de modo de permitir que las decisiones sobre los monumentos en distintas ciudades, correspondan a ellas mismas, y no se tomen desde el poder central. Es por ello que conjuntamente con este proyecto de reforma constitucional, presentamos un proyecto de ley modificando la Ley N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, incluyendo la facultad de otorgar tales honores de carácter local, al gobierno regional.

En mérito de lo anterior, presentamos el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Reemplácese el artículo 63 número 5) por el siguiente:

"5) Las que regulen honores públicos nacionales a los grandes servidores"