

# Sesión 65.a extraordinaria en 18 de Enero de 1927

## PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES OYARZUN Y BARAHONA

### SUMARIO

1. Se acuerda preferencia para el proyecto financiero.
2. Continúa tratándose del proyecto financiero y queda pendiente.  
Se levantó la sesión.

### ASISTENCIA

Asistieron los señores:

Barahona, Rafael	Marambio, Nicolás
Barros E., Alfredo	Maza, José
Barros J., Guillermo	Medina, Remigio
Bórquez, Alfonso	Núñez, Aurelio
Cabero, Alberto	Ochagavía, Silvestre
Cariola, Luis A.	Oyarzún, Enrique
Concha, Aquiles	Salas Romo, Luis
Concha, Luis E.	Sánchez G. de la H., R.
Cruzat, Aurelio	Urrejola, Gonzalo
Echenique, Joaquín	Urzúa, Oscar
Gatica, Abraham	Valencia, Absalón
González C., Exequiel	Vial Infante, Alberto
Gutiérrez, Artemio	Vidal Garcés, Francisco
Hidalgo, Manuel	Viel, Oscar
Jaramillo, Armando	Yrarrázaval, Joaquín
Lyon Peña, Arturo	

Y los señores Ministros del Interior y de Hacienda.

### ACTA APROBADA

SESION 63.a EXTRAORDINARIA EN 15 DE ENERO DE 1927 (ESPECIAL)

Asistieron los señores Barahona, Barros Jara, Cabero, Cariola, Concha don Aquiles, Concha don Luis Enrique, Echenique, Gutiérrez, Hidalgo, Jaramillo, Marambio, Maza, Medina, Núñez Morgado, Ochagavía, Salas Romo, Urrejola, Urzúa, Valencia, Vial, Viel, Yrarrázaval y los señores Ministros del Interior y de Hacienda.

El señor Presidente da por aprobada el ac-

ta de la sesión 61.a, en 13 del actual, que no ha sido observada.

El acta de la sesión anterior (62.a), en 14 del presente, queda en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

Se da cuenta en seguida de los negocios que a continuación se indican:

### Informes

Dos de la Comisión de Gobierno, recaídos: Uno, en la Moción de los honorables Senadores señores Lyon y Silva Cortés, sobre la erección de un monumento a la memoria del ciudadano don Carlos Walker Martínez.

Queda para tabla.

El otro, sobre la solicitud del Sub-comisario de la Policía de Valparaíso, don Eulogio Montaner Orrego, en que pide un abono de 10 años de servicios policiales, o en su defecto, se le exima del retiro forzoso en razón de edad.

Pasa a la Comisión Revisora de Peticiones.

El señor Yrarrázaval protesta de la versión absolutamente incompleta y hasta inexacta que se publica de las sesiones del Senado.

El señor Núñez adhiere a esta protesta.

El señor Yrarrázaval declara que, aun cuando reconoce que la publicación a que se refiere, no es oficial, es perfectamente sabido que es hecha por el Jefe de la Redacción de Sesiones del Senado, lo que necesariamente le da un carácter de cierta importancia, por lo cual ha creído del caso necesario dejar constancia expresa de su protesta.

En el Orden del Día continúa la discusión particular que quedó pendiente en la sesión anterior del llamado "Proyecto Financiero".

**Artículo 3.o**

El señor Yrarrázaval formula indicación para que se derogue la parte final del artículo 47 y de los artículos 113, 114, 115 y 116 del decreto-ley N.º 755, sobre Impuesto a la Renta, desechándose, al mismo tiempo, el artículo en discusión.

Cerrado el debate, se da tácitamente por aprobada la indicación.

**Artículo 4.o**

Usan de la palabra los señores Ministro de Hacienda, Barros don Guillermo y Vicepresidente.

Cerrado el debate, se da tácitamente por aprobado.

El señor Hidalgo formula indicación para que se eleve de \$ 6 a \$ 10 el monto del impuesto.

Usan en seguida de la palabra los señores Núñez, Yrarrázaval, Hidalgo, Salas, Ministro de Hacienda, Valencia, Concha don Luis Enrique, Viel, Concha don Aquiles, Barros don Guillermo y Urzúa.

El señor Concha, don Luis Enrique, pide que la votación sea nominal.

Apoyan esta petición varios señores Senadores.

Cerrado el debate, el señor Presidente somete a la resolución de la Sala la siguiente proposición:

¿Se aumenta o no el impuesto al yodo?

Votada nominalmente, resulta la afirmativa por 12 votos contra 7.

Votan afirmativamente los señores: Barahona, Barros don Guillermo, Cariola, Concha don Aquiles, Concha don Luis Enrique, Gutiérrez, Hidalgo, Marambio, Medina, Ochagavía, Urrejola y Vial.

Votan negativamente los señores: Echenique, Núñez, Salas Romo, Urzúa, Valencia, Viel e Yrarrázaval.

Votada nominalmente la indicación del señor Hidalgo, resulta desechada por 12 votos contra 6 y una abstención.

Votan por la afirmativa los señores Barros don Guillermo, Concha don Aquiles, Concha don Luis Enrique, Gutiérrez, Hidalgo y Ochagavía.

Votan por la negativa los señores Barahona, Cariola, Echenique, Marambio, Medina, Salas Romo, Urzúa, Urrejola, Valencia, Vial, Viel e Yrarrázaval.

Se abstuvo de votar el señor Núñez.

El señor Vicepresidente declara aprobado el artículo del proyecto de la Cámara de Diputados.

**Artículo 6.o**

Usan de la palabra los señores Cariola, Ministro de Hacienda, Concha don Aquiles, Yrarrázaval y Marambio.

El señor Cariola formula indicación para agregar en el inciso 2.o del artículo propuesto por la Cámara de Diputados, después de las palabras "... o fracción", estas otras: "... de décimo".

Cerrado el debate, se da tácitamente por aprobado el artículo con la indicación del señor Cariola.

Llegado el término de la primera hora, se suspende la sesión.

A segunda hora continúa la discusión anterior.

**Artículo 7.o**

Con el asentimiento de la Sala se acuerda discutirlo por letras.

Letra a). Usa brevemente de la palabra el señor Vicepresidente.

Cerrado el debate, se da tácitamente por aprobado.

Letras b) y c). Usan de la palabra los señores Vicepresidente e Yrarrázaval.

Cerrado el debate, se dan tácitamente por aprobadas.

Letra d). Usan de la palabra los señores Yrarrázaval y Medina.

Cerrado el debate, se da tácitamente por aprobada.

**Artículo 8.o**

Usan de la palabra los señores: Ministro de Hacienda, Marambio, Cariola, Vicepresidente, Viel, Salas Romo, Vial, Concha don Aquiles, Maza, Urzúa y Barros don Guillermo.

El señor Ministro de Hacienda formula indicación para que se apruebe el artículo 75 a que se refiere, en los mismos términos en que lo propone la Comisión Mixta Financiera.

El señor Marambio formula indicación para que se suprima el inciso que dice:

"\$ 1.000.000 a beneficio fiscal, debiendo destinarse en la Ley de Presupuesto la suma necesaria para atender, etc."

El señor Ministro de Hacienda pide que se mantenga este inciso en los mismos términos en que aparece en el artículo respectivo del decreto-ley N.º 767, o sea, en la siguiente forma:

Novcientos mil pesos (\$ 900.000) para los servicios de remonta y fomento de la raza caballar del Ejército.

Cien mil pesos (\$ 100,000) para igual fin que el anterior en el Cuerpo de Carabineros.

El señor Marambio formula indicación para que se suprima en el artículo de proyecto de la Cámara de Diputados el inciso que dice:

"Doscientos cincuenta mil pesos (\$ 250,000) para mejorar la Escuela de Reforma de Menores."

El señor Ministro de Hacienda formula indicación para que se mantenga el 15 por ciento fijado en el proyecto de la Comisión, en vez del 16 2/3 por ciento que aprobó la Cámara de Diputados.

Cerrado el debate, se procede a votar por incisos el artículo del proyecto de la Cámara de Diputados.

Con el voto en contra de los señores Concha don Aquiles, Concha don Luis Enrique e Hidalgo, se da tácitamente por aprobado el inciso 1.º.

En votación si se mantiene o no en el inciso 2.º el 15 por ciento que propone la Comisión, resulta la negativa por 12 votos contra 5 y tres abstenciones.

En consecuencia, el señor Vicepresidente declara aprobado este inciso en los mismos términos que la Cámara de Diputados.

El inciso 3.º se da tácitamente por aprobado.

En votación el inciso 4.º, se procede a votar la indicación del señor Ministro de Hacienda para aprobarlo en la misma forma del decreto-ley 767.

Tomada la votación, resulta desechada por 13 votos contra 6 y una abstención.

En vista del resultado anterior se acuerda suprimir el inciso, facultando a la Mesa para que en una disposición aparte consulte la idea de destinar fondos para los servicios de remonta y fomento de la raza caballar del Ejército y del Cuerpo de Carabineros.

En votación el inciso 5 (relativo a la Escuela de Reforma de Menores), resulta desechado por 14 votos contra 5 y una abstención.

Por 11 votos contra 6 y 2 abstenciones se acuerda colocar en reemplazo de este inciso el siguiente:

"Doscientos cincuenta mil pesos (\$ 250,000) para el fomento de la crianza de caballos de ca-

rrera, orientándola esencialmente a la formación del tipo de caballo de resistencia, apto para el servicio del Ejército. Con este objeto se destinará anualmente un 25 por ciento de estos fondos a premios de carreras de obstáculos y una suma no inferior a \$ 50,000 a la compra de reproductores de fina sangre, de gran resistencia, para entregarlos al Ministerio de la Guerra.

El inciso 6.º se da tácitamente por aprobado.

En igual forma se dan por aprobados los incisos 7.º y 8.º, con el voto en contra del señor Hidalgo.

En votación el Inspector Controlador, propuesto por la Comisión, resulta desechado por 11 votos contra 7.

Por haber llegado la hora, se levanta la sesión.

### CUENTA

Se dió cuenta:

1.º Del siguiente oficio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Santiago, 18 de Enero de 1927.— A fin de normalizar la situación de los diplomáticos y cónsules declarados cesantes por el artículo 8.º de la ley de emergencia N.º 4075, los cuales, por un error de redacción aparecían excluidos del derecho al desahucio que establece el artículo 12 de la citada ley, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley aclaratorio que, con alguna modificación, ha sido ya despachado por la Honorable Cámara de Diputados y pende actualmente de la Comisión del Honorable Senado.

Posteriormente se ha visto que a pesar de esta modificación, la aplicación de la ley, así modificada, deja a los funcionarios cesantes del servicio diplomático y consular en una situación que no guarda proporción con los daños que para ellos ha significado la cesantía.

En vista de estas razones, este Ministerio agradecería a Usía que, al considerar el citado proyecto, tomara en consideración, como más equitativa que la redacción primitiva, lo siguiente:

"Artículo único. Sustitúyese el inciso 4.º del artículo 12 de la ley de emergencia N.º 4075, por el siguiente:

"Tendrán derecho también al desahucio los empleados de los servicios diplomático y consular, suprimidos por el artículo 8.º de esta ley. El desahucio se computará tomando como base los sueldos fijados por la citada ley de emergencia a los empleados análogos subsistentes".

Dios guarde a US.— **Jorge Matte.**

## 1.—PREFERENCIA

El señor BARAHONA (Presidente).—Al finalizar la sesión de ayer, se insinuó la idea de que en lugar de acordar una sesión especial a fin de continuar discutiendo el proyecto financiero, se destinaría a ese objeto la presente en su primera y segunda horas. Para esto sería menester que los señores Senadores renunciaran a su derecho a usar de la palabra en la hora de los incidentes, destinando todo el tiempo a la discusión de este asunto.

El señor URZUA.—Sería mucho mejor, pues así podríamos despachar el proyecto.

El señor YRARRAZAVAL.—Como esta sesión estaba destinada a tratar del proyecto sobre fusión de las Cajas de Ahorros de Santiago y Nacional de Ahorros y debía concurrir a ella el honorable Diputado designado por la otra Cámara para defender las reformas introducidas en él por esa corporación, por mi parte propondría que se acordara discutir este asunto en la sesión del Martes de la próxima semana, porque el honorable Diputado a que me he referido estará ausente de Santiago mañana y pasado mañana.

El señor BARAHONA (Presidente).—Si no hubiere oposición, continuaríamos discutiendo el proyecto financiero, quedando acordado que el proyecto sobre fusión de las Cajas de Ahorros se discutiría en la sesión del Martes próximo.

Queda así acordado.

## 2.—EJERCICIO FINANCIERO DE 1927.

El señor BARAHONA (Presidente).—En conformidad al acuerdo que se acaba de tomar, corresponde continuar discutiendo el proyecto financiero.

El señor SECRETARIO.—En la sesión anterior quedó pendiente una indicación formulada por el honorable señor Concha, don Luis Enrique, a fin de agregar al artículo 9.º el siguiente inciso: "Las sumas que actualmente cede el Fisco a la Caja de Ahorros de Empleados Públicos ingresarán durante el año 1927 a arcas fiscales".

El señor CONCHA (don Luis Enrique).—En realidad, la indicación que formulé no era para agregar un inciso al artículo 9.º, sino para reemplazar al expresado artículo. Mi indicación obedece al propósito de hacer ingresar a arcas fiscales rentas que hoy percibe la Caja de Ahorros de Empleados Públicos. En la actualidad esta ayuda fiscal a una institución particular como la de que se trata, no tiene razón de ser desde el momento que se creó la Caja Nacional de Empleados Públicos.

El señor MAZA.—Como el artículo 9.º fué ya aprobado, no podría ser sustituido por la indicación del honorable señor Concha.

El señor CONCHA (don Luis Enrique).—

Quiere decir que el señor Secretario no le dió su verdadero alcance a mi indicación en el momento oportuno, pues al formularla manifesté claramente que estaba destinada a reemplazar al artículo 9.º.

El señor SECRETARIO.—En efecto, la indicación del honorable señor Concha decía que era para reemplazar al artículo 9.º, y al darse cuenta de ella se dijo que era para que figurara como inciso de dicho artículo.

El señor CONCHA (don Luis Enrique).—Y obedecía al propósito de evitar que se privara a la Caja Nacional de Empleados Públicos de rentas que percibe en virtud de la ley que la creó, y que el artículo del proyecto hace ingresar en arcas fiscales.

El señor IRARRAZAVAL.—Eso fué resuelto en la sesión de ayer después de largo debate.

El señor BARAHONA (Presidente).—En realidad, la aprobación que el Senado dió al artículo 9.º importaba el rechazo de la indicación del honorable Senador por Concepción.

El señor CONCHA (don Luis Enrique).—¿Cómo se ha podido rechazar una indicación de que no se dió cuenta en el momento oportuno?

El señor URZUA.—Quiero esclarecer la situación que se ha producido con motivo de la indicación del honorable señor Concha, don Luis Enrique.

Cuando se dió cuenta de la indicación en la sesión de ayer, yo pregunté qué auxilios eran estos que el Estado daba a la Caja de Ahorros de Empleados Públicos, y, como no había en la sala en ese momento, ningún señor Senador que pudiera ilustrarnos sobre la materia, se acordó postergar la resolución que debió recaer sobre dicha indicación.

Entre tanto, se aprobó el artículo 9.º y una indicación que se formuló para hacer a la Caja de Empleados Públicos y Periodistas un descuento o rebaja, análoga a la que se hizo a la Caja de Retiro del Ejército y la Armada, quedando pendiente, en consecuencia, la indicación del honorable señor Concha.

En la mañana de hoy he procurado obtener algunas informaciones sobre el particular, y se me ha dicho que a la Caja de Ahorros de Empleados Públicos ingresó durante el año próximo pasado la suma de un millón sesenta mil pesos por concepto de intereses penales con arreglo a lo que dispone una ley del año 1858.

He tratado de averiguar, además, si la privación de estas entradas perturbaría el funcionamiento de la institución, tomando en cuenta los cálculos que se han hecho para el financiamiento de las obligaciones que tiene contraídas con sus imponentes, pero debo manifestar con franqueza

que las dos o tres personas a quienes he consultado sobre el particular me han dado informaciones contradictorias.

Quiero, sin embargo, consignar el hecho de que, según algunas de esas informaciones, la Caja de Ahorros de Empleados Públicos recibió durante el año último como auxilio del Estado por intereses penales, la suma de un millón sesenta mil pesos.

Para terminar, señor Presidente, debo manifestar que, a mi juicio, no hay incompatibilidad entre lo acordado por el Senado en la sesión de ayer y la aprobación que puede prestar a la indicación formulada por el honorable señor Concha.

El señor JARAMILLO. — Me llama profundamente la atención el dato que acaba de proporcionar al Senado el honorable Senador por Coquimbo...

El señor URZUA. — No respondo de su exactitud.

El señor JARAMILLO. — ...por cuanto pocos momentos antes de venir al Senado alguien puso en mis manos un folleto que fué presentado a esta Cámara el año 21, cuando se discutía el proyecto sobre creación de la Caja Nacional de Empleados Públicos.

Pues bien, en este folleto, que sólo he alcanzado a hojear, se dice que la ayuda fiscal a esta institución, a partir del año 58 hasta el año 21, alcanzó a un promedio de sesenta mil pesos al año, y es de notar todavía la circunstancia de que entre sus entradas figuraban algunas que le fueron cercenadas por el decreto-ley que creó la Caja Nacional de Empleados Públicos. Me llama, pues, la atención, lo que ha dicho el honorable señor Urzua, o sea, que por el solo capítulo de intereses penales la Caja de Ahorros de Empleados Públicos haya percibido durante el año último, la cantidad de un millón sesenta mil pesos.

El señor URZUA. — No respondo, como ya lo he manifestado, de la efectividad de ese dato.

El señor CONCHA (don Luis Enrique). — A mí se me ha dado igual información.

El señor JARAMILLO. — A mi juicio, debe haber un error en esto, porque no es posible que solo por concepto de intereses penales, la institución en referencia haya percibido tan gruesa suma.

El folleto a que me refiero, lleva la firma del señor Luis Barros Borgoño, como Presidente de la Caja, y creo que en este momento lo tiene en sus manos el honorable señor Yrarrázaval.

El señor YRARRAZAVAL. — El folleto hace referencia a las erogaciones fiscales que percibía la Caja hasta el año 1921, y en la parte pertinente, dice:

"En los veinte primeros años: 1858-1878, el término medio anual fué de \$ 15,690.

En los veinte años siguientes: 1878-1898, el término medio anual fué de \$ 60,000, y en los veintidós últimos años, el término medio anual fué de \$ 104,999.39".

Naturalmente, en los últimos años, esas erogaciones pueden haber aumentado respecto de los anteriores, pero creo, como el honorable señor Jaramillo, que es muy difícil que en 1926 hayan llegado a la cifra que se ha indicado.

El señor JARAMILLO. — Más adelante el folleto habla de sesenta mil pesos al año.

El señor CONCHA (don Aquiles). — Quiere decir entonces que no se privará a la institución de una renta apreciable.

El señor JARAMILLO. — Es una suma insignificante.

El señor URZUA. — Entiendo que al honorable Senador por Concepción, señor Concha, se le ha dado el mismo dato que a mí.

El señor CONCHA (don Luis Enrique). — En efecto, se me ha asegurado que por el capítulo de intereses penales ha ingresado a la Caja de Ahorros de Empleados Públicos, durante el año último, alrededor de un millón de pesos; pero puesto que ahora existe la Caja Nacional de Empleados Públicos, me parece que esas entradas deben ingresar a arcas fiscales. Mi indicación tendía por eso a sustituir el artículo 9.º compensando en esta forma la menor entrada que tendría el Estado por la no aprobación de ese artículo.

El señor ECHENIQUE. — Estoy de acuerdo con el honorable Senador por Concepción en la idea de que las rentas que actualmente cede el Fisco a la Caja de Ahorros de Empleados Públicos, deben ingresar a arcas fiscales, porque no me parece aceptable que una institución particular, que no tiene razón de ser, desde el momento que se creó la Caja Nacional de Empleados Públicos, esté percibiendo rentas que le hacen mucha falta al Fisco en el día de hoy. Esas regalías podían explicarse antes de que se creara esta última institución, pero no desde que ella existe.

El señor CONCHA (don Aquiles). — En esto ha ocurrido lo que es corriente: cuando una persona tiene abundantes recursos es pródiga con todo el mundo, y esto es lo que el Fisco, en tiempos de holgura financiera, hizo con la Caja de Ahorros de Empleados Públicos; pero en las difíciles circunstancias actuales no se justifica esta donación, y mucho menos desde que se creó la Caja Nacional de Empleados Públicos.

El señor CONCHA (don Luis Enrique). — Mi indicación, repito una vez más, ha obedecido al propósito de mantener a la Caja Nacional de

Empleados Públicos la integridad de las rentas que le dió la ley que la creó, y, a fin de dar al Estado mayores recursos, hacer ingresar a arcas fiscales las rentas por intereses penales y otros capítulos que actualmente cede el Fisco a la Caja de Ahorros de Empleados Públicos.

El señor BARAHONA (Presidente).— La indicación del honorable Senador tenía por objeto sustituir por ella el artículo 9.º del proyecto, pero como éste está ya aprobado, podría votarse como artículo separado.

El señor CONCHA (don Luis Enrique).— En esa forma se desvirtúa la finalidad de mi indicación, que estaba destinada a sustituir el artículo 9.º; pero estando éste aprobado, no tiene objeto ya.

El señor ECHENIQUE.— Yo propondría que se aprobara como artículo separado.

El señor CONCHA (don Luis Enrique).— En tal caso, retiro mi indicación.

El señor ECHENIQUE.— Yo la hago mía, señor Presidente.

El señor BARAHONA (Presidente).— Se va a votar la indicación.

• El señor SECRETARIO.— Dice así:

"Las sumas que actualmente cede el Fisco a la Caja de Ahorros de Empleados Públicos ingresarán durante el año 1927 a arcas fiscales".

El señor CONCHA (don Luis Enrique).— Pido la palabra, señor Presidente.

El señor CONCHA (don Aquiles).— Estamos en votación, señor Presidente. El honorable Senador podrá fundar su voto.

El señor BARAHONA (Presidente).— Al fundar su voto podrá Su Señoría usar de la palabra.

En votación.

(Durante la votación).

El señor MAZA.— Se vota en este momento una indicación cuyo verdadero alcance se ignora en absoluto, a tal punto que ni el propio honorable señor Echenique podría determinar lo que ella significa para la marcha futura de la Caja de Ahorros de Empleados Públicos.

Por eso voto que no.

El señor JARAMILLO.— Por la misma razón que acaba de dar el honorable señor Maza, voto que no.

El señor BARAHONA (Presidente).— En discusión el artículo 13.º.

El señor SECRETARIO.— Dice así:

"Artículo 13.º Suspéndense hasta el 31 de Diciembre de 1927 los efectos del artículo 14.º del decreto-ley N.º 718 de 13 de Noviembre de 1925, sobre Ley Orgánica de Presupuestos".

El señor BARAHONA (Presidente).— El

artículo 14.º del decreto-ley N.º 718, establece que el monto de las entradas calculadas, no podrán exceder del promedio de las obtenidas en los tres últimos años, salvo en cuanto se refiere a las provenientes del derecho de exportación sobre el salitre y yodo, que no podrán exceder de la cantidad menor que se hubiera obtenido por esos mismos capítulos en los tres últimos años.

El señor MAZA.— Quisiera saber cuál es el alcance de esta disposición.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).— Prácticamente es casi nulo, porque el cálculo de entradas que hizo la Comisión Mixta es casi idéntico al que habría debido hacer en conformidad a la disposición de ese artículo, pues la diferencia no excede de tres o cuatro millones de pesos. Sin sujetarse a la ley Kemmerer, el cálculo resulta más bajo que sujetándose a ella, porque ha reducido el rubro correspondiente a los derechos de exportación de salitre.

El señor MAZA.— De lo que acaba de decirnos el señor Ministro, parece desprenderse que debemos rechazar el artículo.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).— Es preferible que sea aprobado, señor Senador, porque la Comisión Mixta, al hacer el cálculo de entradas, prescindió de la disposición legal a que se hace referencia.

El señor ECHENIQUE.— El hecho es éste: las entradas calculadas por concepto de exportación de salitre se han reducido en cincuenta millones de pesos para el año en curso, mientras se han aumentado las correspondientes a otros rubros.

El señor MAZA.— Entiendo, señor Presidente, que este artículo tiende a modificar, durante el año 1927, las disposiciones de la ley Kemmerer para los efectos de la aprobación del cálculo de entradas...

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).— Sí, señor Senador.

El señor MAZA.— El cálculo de entradas que, como el proyecto de Presupuestos enviado por el Presidente de la República, rige, a mi juicio, desde el día 3 del mes en curso a las 12 de la noche.

Este artículo está íntimamente relacionado con el 17.º, al pronunciarse sobre el cual debe el Senado resolver si entiende que desde el 3 de Enero rige como ley el proyecto de Presupuestos enviado por el Presidente de la República.

En consecuencia, procediendo con el mismo criterio con que me permití pedir segunda discusión para el artículo 11.º a fin de que se discutiera conjuntamente con el 14.º, por cuanto ambos conceden facultades discrecionales a

Presidente de la República, pido que el artículo en debate se deje también para ese trámite.

El señor BARAHONA (Presidente). — ¿Quién apoya la petición de Su Señoría?

El señor CARIOLA. — Yo la apoyo, señor Presidente.

El señor SALAS ROMO. — Y yo también.

El señor BARAHONA (Presidente). — ¿Algun señor Senador desea usar de la palabra en la primera discusión?

Cerrado el debate.

Queda el artículo para segunda discusión.

En discusión el artículo 14.º.

El señor SECRETARIO. — Dice así: Artículo 14. Mientras se despachan el proyecto de Estatuto Administrativo y las leyes que fijen definitivamente los sueldos del Ejército y Armada, se suspende la aplicación de las leyes y decretos leyes que determinan la planta y sueldos y demás remuneraciones del personal de empleados de todos los servicios públicos sólo para los efectos de la autorización que se concede al Presidente de la República para reducir en el Presupuesto de 1927 los gastos fijos de cada repartición de un 5 a un 10 por ciento, por medio de las siguientes medidas aplicables en el orden que se indican:

1.º Los ascensos y promociones que se otorgan sólo darán derecho durante el curso del año 1927 al goce de la mitad de la diferencia entre el sueldo del empleo que se desempeña y el que se va a ocupar.

2.º Los cargos que vagen y que no sean indispensables para el mantenimiento de los servicios fundamentales del Estado, no serán llenados.

Para la provisión de los cargos vacantes que sean indispensables llenar, se preferirá, dentro de las categorías que correspondan, a las personas de buenos antecedentes que hubieren sido excluidas del servicio por economías. La designación de estos empleados se hará con arreglo al decreto N.º 2592, de 24 de Diciembre de 1926.

3.º Creación del grado de ingreso a los servicios públicos, con menor remuneración que la actual renta establecida por las leyes, al cual no se aplicará la medida anterior.

4.º Determinación de una planta normal de los servicios públicos, que se irá aplicando a medida que se produzcan vacantes.

5.º Supresión de cargos que no se estimen indispensables siempre que ello no importe un mayor gravamen para el Estado por vía de desahucio o de jubilación.

6.º Disminución o supresión de asignaciones o gratificaciones que no corresponden a necesidades reales.

7.º Se procurará que las funciones análo-

gas desempeñadas en distintas ramas de la administración, tengan remuneraciones equivalentes, tomando como base el sueldo más bajo actualmente señalados por las leyes.

8.º Fusión de servicios o funciones que permitan una economía efectiva en los gastos públicos.

9.º Rebaja de los sueldos en consideración a los aumentos recibidos con posterioridad al Presupuesto de 1925, y a las disminuciones establecidas en la Ley de Emergencia. Esta disposición no se aplicará a los funcionarios que actualmente gocen de una remuneración total que no exceda de \$ 4,800 anuales, salvo casos especiales, calificados por el Presidente de la República.

El señor CARIOLA. — Pediría que se diera lectura a la indicación que formulé en sesión anterior para sustituir este artículo por otro. Envío a la Mesa un ejemplar de ella que tengo a la mano.

El señor SECRETARIO. — Le da lectura.

El señor OYARZUN (Presidente). — En discusión el artículo, conjuntamente con la indicación del honorable señor Cariola.

El señor ECHENIQUE. — Deseo que se dé lectura a una indicación que he formulado.

El señor SECRETARIO. — La indicación del honorable señor Echenique dice así:

Artículo ... Todos los sueldos se pagarán en conformidad al Presupuesto del año 1925, con los siguientes aumentos:

Los sueldos que hubieren sido aumentados durante los últimos cinco años comprendidos desde el primero de Enero de 1920 hasta el primero de Enero de 1925, recibirán un aumento de 12 por ciento.

Los demás sueldos que no hayan sido aumentados durante el mismo tiempo se aumentarán en un 25 por ciento si son mayores de 10 mil pesos, y en un 40 por ciento si son inferiores a 10 mil pesos.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda) — ¿Y los sueldos que no existían el 1.º de Enero de 1925?

El señor ECHENIQUE. — La idea sería que el Presidente de la República fijara esos sueldos por analogía.

El señor OYARZUN (Presidente). — En discusión la indicación formulada por el honorable señor Echenique, conjuntamente con la anterior y con el artículo.

El señor SALAS ROMO. — Yo espero que el señor Ministro de Hacienda dé alguna explicación sobre la interpretación que debe darse a este artículo.

Creo que sería más prudente que Su Señoría nos explicara previamente el alcance que tiene esta disposición.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).— Como sabe la Honorable Cámara, la reorganización completa de los servicios del Estado, en su parte civil, se está estudiando por la Comisión Mixta de Estatuto Administrativo.

Al financiarse los presupuestos para 1927 se había tomado en cuenta por la Comisión Mixta de Financiamiento los recursos que darían las economías propuestas por la Comisión y por el Estatuto.

Sin embargo, como lo saben los honorables Senadores, no parece siquiera probable, ni aún posible, que el trabajo de esta Comisión termine antes de algunos meses. Dicha Comisión, a pesar de que trabaja con celo y entusiasmo dignos del mayor encomio, apenas ha alcanzado a despachar 2 de los 9 Ministerios en que se divide la Administración.

El señor CÁRIOLA.— Son 8 no más los Ministerios de que se ocupa la Comisión, señor Ministro, pues los de Guerra y de Marina no los incluyó el Gobierno.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).— Además existe la circunstancia, como lo apunta el honorable Senador, de que los presupuestos de Guerra y Marina no están en esta Comisión.

Preocupado el Gobierno de esta demora en la dictación de la ley de Estatuto Administrativo, demora que ocurrirá precisamente en los meses en que el Fisco va a tener más necesidad de dinero, en que, según todas las verosimilitudes, vamos a estar muy urgidos de fondos, o sea en el primer semestre, ha creído que no era posible esperar dicha ley, y que era menester buscar una medida de emergencia que venga a reemplazar en el intertanto al Estatuto Administrativo.

Se pensó primeramente en aumentar la rebaja de 15 por ciento de los sueldos, ya establecida en la Ley de Emergencia, a 20 por ciento; pero un estudio somero de esta cuestión llevó el convencimiento a los miembros del Gobierno y de la Cámara de Diputados de que esa rebaja, ya tan considerable en los sueldos actuales, sería en muchísimos casos injusta, porque los sueldos de la Administración no están fijados de manera uniforme: algunos son excesivamente altos y otros apenas bastan para las necesidades de la vida, aún tratándose de empleos importantes. De modo que una mayor rebaja vendría a producir una situación de verdadera injusticia.

Por ejemplo, el funcionario de más labor y responsabilidad en la República, el Superintendente de Aduanas, gana actualmente 36 mil pesos, en cambio, hay jefes de menos responsabilidad, como el Jefe de la Quinta Normal, quien en virtud de tales o cuales decretos leyes, gana el doble de esa suma.

Entonces se estudió por los comités de la Cámara de Diputados el proyecto que los señores Senadores conocen.

Realmente, este proyecto vendría a ser una ley de emergencia mientras se despacha el Estatuto Administrativo, con la que se procuraría evitar las injusticias que una medida demasiado uniforme traería consigo. Además, podría aprovecharse esta oportunidad para hacer algunas reorganizaciones más o menos sencillas en algunos servicios públicos.

Las razones que doy al Senado demuestran la ventaja práctica y de justicia que hay en adoptar esta clase de medidas más elásticas y no una simple rebaja matemática y pareja.

Pero, se ha tildado el proyecto por algunos Senadores y Diputados, de inconstitucional.

Yo no participo de esta opinión; al contrario, creo que la constitucionalidad del artículo 14.º no puede discutirse por ninguna persona que tenga nociones de derecho público, tal como él se ha aplicado constantemente en Chile y como se aplica en todos los países constitucionalistas del mundo.

Se ha hecho mucho caudal, en la discusión general, de las opiniones vertidas por algunas personas que no eran constitucionalistas, aunque el verdadero constitucionalista calló en esa ocasión, — acerca de la proposición del señor Alessandri para permitir al Congreso la facultad de delegar en el Presidente de la República sus atribuciones en el sentido de legislar. Algunas personas, cuyas opiniones fueron leídas por el honorable señor Maza, opinaron en contra de esta medida, sin dar ninguna razón verdaderamente atendible.

En realidad, en mi opinión, el señor Alessandri no planteó esta cuestión en su verdadero terreno. Asustó a la Comisión con la palabra "delegar", lo que pudo aparecer como una especie de dictadura legal, como pudiera serlo tratándose de delegar la facultad legislativa en el Presidente de la República.

En verdad, como lo recordó el señor Amunátegui, miembro de aquella Comisión, esa delegación había tenido lugar en Chile, en los primeros años de la República, durante la Presidencia del General Prieto. Entonces, con motivo de la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, se declaró el país en estado de sitio, me-

dida que significaba, según la Constitución vigente aquel tiempo, la suspensión del orden constitucional. Pero todos los constitucionalistas de esa época consideraron que esta suspensión de las garantías constitucionales era una medida transitoria, que sólo afectaba a la época en que debía regir ese estado de sitio, y con el objeto de mantener el orden interior y la seguridad exterior del Estado, como sucedía en dicho caso en atención al estado de guerra en que se encontraba la República.

Sin embargo, un gran estadista de esos años, don Mariano Egaña, aprovechó aquella dictación de estado de sitio para hacer despachar leyes de efectos permanentes, que nada tenían que ver con el estado de sitio, como la ley de recurso de nulidad, la de juicios ejecutivos, la de requisiciones e impuncias de los jueces, y varias otras que los que pasamos el medio siglo de edad alcanzamos a estudiar, leyes que, hoy día, se encuentran refundidas en el Código de Procedimiento Civil.

Esta fué la medida que entonces fué criticada acerbamente por algunos constitucionalistas, es decir, la de que, aprovechándose algunos de disposiciones transitorias con el objeto de mantener durante la conflagración peruano-boliviana el orden público en este país, se dictaran leyes de carácter permanente.

Pero, la cuestión relativa a la delegación de facultades extraordinarias, en el sentido que hoy se da a estas palabras, jamás se planteó en aquel entonces, por la sencilla razón de que la mayor parte de las leyes que se dictan en Chile contienen en alguna forma u otra el principio de la delegación de la facultad legislativa. La Constitución misma, al conceder el derecho de reglamentar las leyes a Su Excelencia el Presidente de la República, le otorga la facultad de legislar en el orden administrativo, siempre que no ataque las leyes existentes, ni la Constitución Política del Estado, ni tampoco ejecute actos de aquellos para los cuales necesita la expresa autorización de la ley.

Se dice que el artículo 44 de la actual Constitución, al establecer que sólo en virtud de una ley se pueden ejecutar tales o cuales actos, exige que estos actos sean ejecutados por la ley misma; mientras tanto, lo que en realidad ese artículo establece es que dichos actos sean ejecutados con autorización de la ley, porque "en virtud" significa, según el Diccionario de la Real Academia, "por efecto de", "a consecuencia de", "como resultado de". Si se hubiera querido decir en la Constitución que estos actos sólo se pueden ejercer por la ley, habría dicho claramente: sólo por una ley se puede, etc.

El señor CARIOLA.—Ojalá que los señores taquígrafos tomen al pie de la letra las palabras del señor Ministro, porque, verdaderamente, es una filigrana la interpretación que Su Señoría está dando a los preceptos constitucionales.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Tan cierto es que algunos de estos actos sólo pueden ejecutarse en virtud de la ley, como lo dice la Constitución, que jamás han sido ejecutados por una ley. Por ejemplo, la Constitución dice que sólo en virtud de una ley se pueden contraer deudas, y yo no conozco ninguna ley en que se haya dicho que se autorizaba al Presidente de la República para contratar tal deuda; lo que se ha hecho es autorizar al Presidente de la República para contratar empréstitos, ya sea fijándole normas o no, como ha sucedido en algunos casos en que se han fijado los plazos o cierto tipo de interés.

El señor CARIOLA.—Si la Constitución dice precisamente eso, en el número 2.º del artículo 44, que "sólo en virtud de una ley se puede autorizar la contratación de empréstitos".

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Vea Su Señoría más adelante, y encontrará lo referente a la contratación de deudas.

El señor CARIOLA.—Lo que dice más adelante, señor Ministro, es: "o de cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito y responsabilidad financiera del Estado.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Entonces ha cambiado la redacción.

El señor CARIOLA.—También ha cambiado el criterio de los representantes del Gobierno, pues parece que tratándose de la interpretación natural y obvia de esta disposición constitucional, se ha querido buscarle, no ya tres pies al gato, sino que buscarle cien pies al gato.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—No se trata de buscarle cien pies al gato, señor Senador, sino que se trata de lo que siempre se ha considerado constitucional en nuestro país.

En lo que respecta a la creación o supresión de empleos públicos, la disposición es la misma, tanto en la Constitución que nos rige como en la antigua.

El señor CARIOLA.—Ha variado, señor Ministro, como se lo vamos a demostrar.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—No, señor Senador. Voy al efecto a citar hechos.

El señor CARIOLA.—La Constitución del 25 es mucho más estricta que la del 33, o por lo menos, que la interpretación que a este respecto se le dio. Antes se entendía que en la Ley de Presupuestos se podían crear empleos públicos, lo

que ahora no se puede hacer, porque la disposición del número 4.º del artículo 44 lo prohíbe expresamente.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—¿Cuál es esa disposición?

El señor CARIOLA.—La que dice: "La ley de presupuestos no podrá alterar los gastos o las contribuciones acordadas en leyes generales o especiales". Esta disposición no existía en la Constitución del 33.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Por eso mismo, no se trata de hacer alteraciones por medio de la ley de presupuestos, sino en virtud de una ley especial.

El señor CARIOLA.—Pero, antes bastaba que una ley crease en globo un servicio, para que se entendiera que el Presidente de la República quedaba autorizado para crear los empleos correspondientes. Hoy día esa facultad no existe y se necesita que una ley especial así lo disponga. Cuando la Constitución ha querido dar autorización, lo dice, como en el caso del número 2.º del mismo artículo 44.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Lo decía también la antigua Constitución aunque en otra forma; las cosas nunca se han entendido de otra manera.

El señor MAZA.—Tiene razón el señor Ministro. La Constitución antigua decía: "contraer deudas"; pero la actual dice: "autorizar la contratación de empréstitos".

Cuando tenga ocasión de terciar en el debate, haré un paralelo entre ambas Constituciones, y explicaré por qué no se mantuvo el texto antiguo.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Voy a poner otro caso, por insignificante que se lo crea; pero cuando se trata de asuntos constitucionales, todos los casos son precedentes.

La Constitución antigua como la nueva dicen que sólo en virtud de una ley se puede fijar el valor, la denominación, el peso y el tipo de las monedas; sin embargo, no conozco ninguna ley monetaria en que no se haya dejado la designación del tipo de la moneda al Presidente de la República. Me basta al efecto recordar que la última ley sobre la materia, dictada por el Senado hace solamente 16 días, autorizó al Presidente de la República para fijar el tipo de la moneda, y en esta virtud se ha dictado un decreto que firmé hace ocho días.

Ahora, respecto del punto relativo a la creación de empleos, el comentador de la Constitución, señor Huneeus, dice: "Que el Ejecutivo cree destinos, cuando la ley lo faculta para hacerlo, es algo tan arreglado a la Constitución, como el que contrate una deuda si la ley también lo autoriza para ello".

En realidad, casi no hay atribución de las

enumeradas en la disposición que establece que sólo en virtud de una ley se puede ejecutar tales o cuales actos, que no se haya delegado en el Presidente de la República. Recuerdo que hasta los límites de los departamentos de Chile fueron fijados por el Presidente, en virtud de una autorización que se le dió por ley. No recuerdo caso de que esas facultades no hayan sido delegadas, salvo tal vez tratándose de la relativa a la salida de tropas fuera del territorio nacional.

El señor MAZA. — De esa facultad se hizo uso con motivo de las fiestas del Centenario.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Otra de las atribuciones exclusivas del Congreso que se ha delegado, es la relativa a imponer contribuciones.

No soy de los tiempos de don Mariano Egaña, aunque sí de bastante edad; sin embargo, yo he tenido autorización durante 18 meses para modificar los derechos de exportación e importación de mercaderías, y el actual señor Presidente del Senado, como Ministro de Hacienda en aquella época, puso su firma a la autorización respectiva.

El asunto de creación o supresión de empleos, se considera en este país una atribución exclusiva del Congreso; pero en otros países no se considera así. Por ejemplo, en Estados Unidos, con excepción de los sueldos del poder judicial, todos los demás son fijados por decreto del Presidente de la República; y en otros países, como Francia, existe un sistema doble, es decir algunos sueldos son fijados por ley, como los del servicio judicial también, y otros lo son por el Presidente de la República. De manera, pues, que la tradición constitucionalista a este respecto es variable; para algunos países, este es un asunto de carácter legislativo, para otros, lo es solo de carácter administrativo. Así como en una sociedad anónima no es la junta de accionistas la que determina el número de cajeros o contadores, sino que se deja esta facultad al Gerente, de la misma manera, en algunos países todo lo que se refiere a los puestos públicos se considera como un asunto meramente administrativo.

No digo que debemos imitar este sistema, pero quiero, sí, dejar constancia que dentro de los principios generales del derecho público, no se considera como una atribución exclusiva del poder legislativo la de crear o suprimir empleos públicos. En cambio, hay una función que es esencial del poder legislativo, la de donde deriva su origen, cual es la de imponer o modificar contribuciones, y sin embargo, esta misma facultad ha sido delegada por el Congreso en el Presidente de la República. Ya he dicho que yo mismo he estado investido durante varios meses

con la facultad de modificar los derechos de aduanas, que constituyen una contribución, y así como usé discretamente de esa facultad, pude haberlo en forma más amplia, dada la extensión de la autorización que tenía.

Repito, pues, que la facultad de crear o modificar contribuciones, delegándola en el Presidente de la República, es mucho más grave, dentro de los principios de derecho público, que lo que se refiere a la creación o supresión de puestos públicos, función esta última que en muchos países, como Estados Unidos y Francia, se considera como una cuestión solamente administrativa.

Es necesario, además, tener en cuenta que la mayor parte de los servicios públicos han sido reorganizados en forma rápida, y, por lo tanto, sin mayor estudio, por medio de decretos-leyes dictados durante el período revolucionario. La nueva reorganización que ahora es necesario hacer de acuerdo con los recursos del Estado y tomando como base las verdaderas necesidades de esos servicios, sería tan larga y laboriosa que probablemente no la veríamos terminada antes de mucho. Creo que la Comisión que estudia el proyecto de Estatuto Administrativo, a pesar de la intensa labor que desarrolla, no podrá terminar su cometido antes de medio año.

Por consiguiente, señor Presidente, estas atribuciones que se ha dado en llamar extraordinarias o discrecionales, sólo tienden a facultar al Presidente de la República para tomar medidas de carácter transitorio en vista de la situación angustiosa porque atraviesa la República y mientras se dicta el proyecto de Estatuto Administrativo.

En cuanto a la constitucionalidad del proyecto, yo desafío a las personas que creen que el Poder Legislativo no puede autorizar los actos a que se refiere el artículo en discusión, que citen un publicista que haya sostenido lo contrario. Estoy cierto de que no podrán hacerlo.

El señor CARLOLA.—El artículo 14 que discute el Senado en este momento tiene por objeto, si no estoy equivocado,—y en caso de estarlo, ruego al señor Ministro de Hacienda que se sirva sacarme del error,—reemplazar los veintidos millones de pesos que la Comisión de financiamiento de los presupuestos, primero, y después la Cámara de Diputados, asignó como resultado al proyecto de Estatuto Administrativo y al proyecto de supresión de puestos públicos, y, más exactamente, reemplazar las economías resultantes de los proyectos a que me acabo de referir, en la parte del año 1927 en que éstos no alcancen a entrar en vigor.

Con esos veintidos o veinticuatro millones de pesos tendríamos dos millones de pesos mensuales que economizar.

Se sabe que la ley del Estatuto Administrativo no podrá ser tal, antes de fines del mes de Mayo.

Entonces, el Gobierno se ha dicho: ¿Cómo vamos a economizar esos dos millones en los meses de Enero, Febrero, Marzo y Abril?

Además ¿cómo se harían extensivas las economías a la planta y sueldos del personal de las fuerzas armadas que no incorporó el Gobierno al Estatuto Administrativo, estatuto que lo declaró exclusivamente civil, excluyendo de él todo lo relativo a la planta y sueldos del elemento militar y naval?

Para dar satisfactoria respuesta a estas preguntas y realizar las economías a que vengo refiriéndome, he presentado a la consideración y resolución del Senado una indicación que tiende a reemplazar el artículo 14 por otro que contempla dos medidas aplicables a todos los servicios del Estado: primera la no provisión de los empleos públicos que vaquen, con excepción de los de carácter técnico. Esta no provisión de empleos, importaría una economía de, más o menos, diez millones de pesos anuales. La segunda medida sería la de rebajar los aumentos que han tenido los sueldos desde el Presupuesto de 1925 hasta el Presupuesto de 1927, no en forma proporcional sino en forma progresiva. Esta progresión comienza con el dos y medio por ciento de rebaja en los sueldos que han sido aumentados de un 15 hasta un 25 por ciento; sigue con un cinco por ciento para los sueldos que han tenido un aumento de 25 a 50 por ciento; con un siete y medio por ciento; para los sueldos que han tenido un aumento de 50 a 75 por ciento; y con un diez por ciento para los sueldos que han tenido un aumento de 75 a 100 por ciento.

Aquellos sueldos que han tenido un aumento de más de un 100 por ciento sufrirán una disminución de 15 por ciento.

¿Qué es lo que la opinión del país ha criticado en el último tiempo? El aumento de los sueldos en forma desconsiderada, que no guarda relación con la potencialidad económica y financiera del país.

Pues, bien, mi indicación va en contra de los aumentos exagerados de sueldos y los va gravando en proporción y progresión, es decir, en relación con el monto mismo de esos aumentos.

Faltaría, en realidad, considerar un punto a que se refirió el señor Ministro de Hacienda en la interrupción que hizo al darse cuenta de la indicación formulada por el honorable señor Echeñique, pero que también comprende mi indicación. Lo que faltaría es saber qué se hace con los sueldos de empleos creados después de 1925. Yo señor Presidente, completo mi indicación en esta forma:

"Los sueldos de los empleos creados con posterioridad a la dictación del Presupuesto de 1925, se pagarán con un diez por ciento de descuento".

Debo manifestar que con la aplicación de la segunda de las medidas que tengo el honor de proponer y teniendo en cuenta que los aumentos representan \$ 250 millones, que el promedio de los sueldos, han experimentado aumentos de un 75 por ciento, y que, por lo tanto, tendrán una rebaja de un siete y medio por ciento, se obtendrá una economía de diecinueve a veinte millones de pesos anuales, cantidad que, sumada a los diez millones que producirá la primera medida, o sea, la de la no provisión de los cargos que vaquen daría una economía de treinta millones de pesos anuales, es decir, dos y medio millones de pesos por mes.

De este modo estaría perfectamente cumplido el propósito que tuvo el Gobierno de reemplazar durante los meses de Enero, Febrero, Marzo, Abril y Mayo del presente año, las economías que podrían esperarse de la aplicación de la ley del Estatuto Administrativo y, posiblemente, de la Ley de Supresión de Empleos.

En cambio de este procedimiento sencillo y justo en su base y en su aplicación, ¿qué es lo que nos propone el señor Ministro de Hacienda? ¿Qué nos propone el Gobierno? Y en realidad de verdad, para ser enteramente exactos ¿qué es lo que ha gestionado con especial empeño el jefe del Gabinete con el señor Ministro del Interior? Nos proponen Sus Señorías este artículo 14, que envuelve el otorgamiento de una serie de facultades, llamadas discrecionales o extraordinarias.

Se me permitirá, sin ánimo de hacer discursos, — porque no sé hacerlos, y si supiera no tendría materialmente el tiempo necesario para prepararlos, — se me permitirá digo, analizar este artículo y examinar lo que él significa bajo tres aspectos: su aspecto constitucional, su aspecto administrativo y su aspecto político.

Refiriéndome al primero de estos aspectos, debo decir que desde que tuve el honor de recibir una investidura parlamentaria, me propuse señor Presidente en todos los actos que debiera ejecutar en el desempeño de mi cargo, proceder con la mayor sencillez, entendiéndolo todas las cosas dentro de la aplicación natural y sencilla de los dictados de la sana razón, sin alambicamientos, sin argucias, sin esfuerzos de dialéctica, es decir, me propuse estudiar las leyes, sea en su dictación, modificación o derogación, aplicando siempre este gran elemento de trabajo que se llama el sentido común.

Dentro de estos preceptos o normas que yo

al mismo me he trazado me parece de una claridad pristina de una claridad meridiana, que, cuando el artículo 44 de la Constitución vigente dispone que "sólo en virtud de una ley se puede", según reza el número 5.º, "crear o suprimir empleos públicos, determinar o modificar sus atribuciones, aumentar o disminuir sus dotaciones, se entiende que si cualquiera de estos actos se ejecuta por un medio distinto de la ley no se da cumplimiento al mandato de la Constitución.

El señor Ministro de Hacienda, anticipándose a estas observaciones, o contestando las que en la discusión general se hicieron, manifestó que la historia parlamentaria de Chile y la historia legislativa del país demuestran que no es éste el alcance que se le ha dado al artículo 44 de la Constitución Política del Estado.

Yo le digo a Su Señoría que los precedentes históricos en que se ha apoyado el señor Ministro tienen esta excusa: En la Constitución del año 1833 no existía la frase que hace un momento me permití leer: "La Ley de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales".

Como no contuviera esta disposición, se entendió siempre que bastaba que la Ley de Presupuestos creara un empleo o fijara su dotación o bien que en globo consultara una suma para un determinado servicio, para que se considerara cumplido, el entonces artículo 28 de la Constitución. Pero ahora el terreno está mucho más limitado.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda). — Permítame una interrupción el señor Senador.

La disposición que acaba de citar Su Señoría estaba también en la ley de formación de los presupuestos, y se refería no a las facultades legislativas sino a la formación de los presupuestos.

El señor CARIOLA. — La ley de formación de los presupuestos era una ley como otra cualquiera y antes de la Constitución del año 1925 no había en materia de actos legislativos sino estos dos: el acto legislativo fundamental, o sea la Constitución; y el acto legislativo ordinario, o sea la ley. A partir de la Constitución del año 1925, tenemos todos estos actos: el fundamental, que es la constitución de las leyes generales y especiales, que no estaban nombradas antes en la Carta Fundamental, y la ley de Presupuestos, con una tramitación y reglamentación especiales fijadas en la misma Constitución.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda). — También antes existían estos actos.

El señor CARIOLA. — No existían en la

Constitución y los preceptos de la ley de formación de Presupuestos no podían obligar al Congreso sino cuando éste quisiera cumplirlas, porque si el Congreso puede dictar una ley, puede también derogarla, y la ley de formación de Presupuestos no tenía nada de especial que constituyera una valla insalvable a la acción del Poder Legislativo.

El señor OYARZUN (Presidente).— Como está próximo el término de la primera hora, podrá Su Señoría continuar su discurso en la segunda hora.

El honorable señor Piwonka ha hecho renuncia de su cargo de miembro de la Comisión de Gobierno.

Propongo en su reemplazo al honorable señor Marambio.

Queda nombrado Su Señoría.

Igualmente, hay que nombrar miembros de la Comisión de Arancel Aduanero en reemplazo del señor Carlos Werner, que falleció.

Quedaría pendiente esta designación para la sesión próxima.

Se suspende la sesión.

Se suspendió la sesión.

## SEGUNDA HORA

### PROYECTO FINANCIERO

El señor OYARZUN (Presidente).— Continúa la sesión.

Puede seguir usando de la palabra el honorable señor Cariola.

El señor CARIOLA.— Al suspender el curso de mis observaciones al término de la primera hora, consideraba el aspecto constitucional del artículo 14, y manifestaba que dentro de la aplicación lisa y llana del artículo 44 de la Constitución Política del Estado, este artículo 14 aparecía violándolo en forma despiadada.

Oí con la mayor sorpresa— la que no pude menos de manifestar interrumpiendo al señor Ministro— la interpretación novísima que Su Señoría, el señor Ministro de Hacienda, daba a la frase: "Sólo en virtud de una ley se puede". Yo deseo vivamente que durante la larga vida que auguro a Su Señoría, no tenga jamás que arrepentirse de esa interpretación.

¿Cree Su Señoría que cuando la Constitución dice que sólo en virtud de una ley se puede, por ejemplo, imponer contribuciones, la Constitución lo ha expresado sólo como derivación indirecta de una ley?

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).— Eso dice el Diccionario de la Real Academia, señor Senador.

El señor CARIOLA.— El Diccionario da el significado de palabras y no de frases. Y el

significado de aquellas dependerá de la aceptación que se quiera acoger.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).— He consultado la frase "en virtud".

El señor CARIOLA.— En todo caso, la interpretación que le da Su Señoría y que he llamado novísima, es una interpretación absurda, inconstitucional, anormal e insostenible. Porque con esa interpretación y dentro de la tesis que sostiene, el señor Ministro de Hacienda podría solicitar del Congreso Nacional la dictación de la siguiente ley: "Durante el período de la Administración del Excmo. señor Figueroa, todos los actos a que se refiere el artículo 44 de la Constitución, podrán ser ejecutados por medio de decretos supremos" ¿Qué le parecería a Su Señoría una ley como ésta?

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).— Me parecería una enormidad, señor Senador.

El señor CARIOLA.— Pues así como no se puede, sin cometer una enormidad ir en contra de la totalidad de las disposiciones del artículo 44 de la Constitución, tampoco se puede dejar de cometer una enormidad al ir en contra de una parte de ese artículo, porque sus disposiciones forman un todo único e indivisible; porque todas sus disposiciones, dentro de la sana razón y el sentido común, tiene el único alcance de que todos los actos a que ellas se refieren, sean actos legislativos, y de ahí que se les pusiera como título general: "Atribuciones del Congreso". Son ellas, pues, atribuciones del Poder Legislativo, funciones eminentemente legislativas.

No quiero seguir al señor Ministro de Hacienda en el terreno abstracto de los principios generales del derecho constitucional universal, tanto porque no estoy preparado para ello, como porque sería extender exageradamente el debate.

Pero en el terreno concreto en que debe colocarse esta cuestión, en el de la aplicación práctica de la Carta Fundamental de la República de Chile, en ese terreno digo, me parece indiscutible que éstas son funciones legislativas y que, desde el momento en que pasan a ser funciones administrativas, como decía el señor Ministro y, como diría yo, modificando la frase funciones gubernativas, es porque ha habido delegación de funciones, como muy bien lo dijo el honorable señor Urzúa en la discusión general de este proyecto.

Ha habido un desprendimiento de funciones un traspaso o entrega de funciones, de parte del Congreso al Ejecutivo. Esta delegación que envuelve el artículo 14 del proyecto, ¿es permitida por la Constitución? No, señor, No hay ninguna disposición que la permita. Y es sabido que es

principio absoluto de derecho público que las autoridades no pueden hacer sino aquello que la ley permite, a diferencia de un particular, que puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe. Todavía ese principio está consagrado expresamente en el artículo 4.º de la Constitución que dice: "Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni con a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo."

Esta delegación de facultades legislativas, señor Presidente, no podemos hacerla, no tenemos derecho a hacerla. Para ello constituyen un óbice insalvable los artículos 4 y 44 de la Constitución Política.

Los pueblos civilizados, señor Presidente, viven de este convenio tácito de respeto a las leyes; de acatamiento a la soberana majestad de la ley y de la Constitución, que es la ley de las leyes.

Pues, bien, yo no votaré el artículo 14 del proyecto, porque significa a mi juicio, un franco atropello a la Carta Fundamental de la República.

El número 4.º de este artículo 24, se refiere a la reorganización completa de la planta de empleados de la Nación; el número 5 a la supresión de cargos que no se estimen indispensables; el número 6.º a la supresión o disminución de asignaciones o gratificaciones; el número 8.º a la fusión de servicios o funciones y el 9.º a la rebaja de sueldos en consideración a los aumentos recibidos con posterioridad al Presupuesto de 1925.

Cada una de estas proposiciones envuelve la violación de la Constitución, que yo no puedo aceptar.

Paso ahora, señor Presidente, a considerar el art. 14 bajo su aspecto administrativo. ¿En qué momento se presenta esta modificación a la consideración del Congreso? Cuando a virtud de una iniciativa del propio Poder Ejecutivo, el Congreso, representado por una Comisión Mixta de Senadores y Diputados, está estudiando el Estatuto Administrativo, es decir un Código, un conjunto de disposiciones legales que tiene por objeto fijar las reglas generales que dicen relación con los empleados públicos en su carácter de tales, que dicen relación con todo lo referente a esos empleados, desde la génesis de su nombramiento hasta el término de la relación del funcionario con el Estado, por la renuncia, declaración de vacancia por muerte, etc.

Se ha encomendado a esa Comisión fijar la planta del personal de la administración públi-

ca, señalar los sueldos, armonizar los diversos servicios y sus dotaciones. Y cuando se halla empeñada en lo más arduo de su labor, en medio de una obra que exige, como lo ha reconocido el señor Ministro de Hacienda, una enorme voluntad de trabajo y un espíritu de justicia hasta aquí no superado, el Gobierno viene al Congreso a proponernos una serie de disposiciones que lo autorizarían para convulsionar diré, todo el régimen de los servicios públicos; para establecer la tembladera, declarando en interinato, a los empleados de la Nación; para crear y suprimir empleos y alterar los sueldos, es decir, para cuanto puede hacer la soberanía nacional sin restricciones constitucionales o legales.

Yo pregunto ¿se armonizan estas dos situaciones, la preparación del Estatuto Administrativo, tranquila y tesoneramente estudiado en centenares de sesiones, oyendo a todos los Ministros de Estado, a todos los Subsecretarios, a todos los jefes de servicios para llegar a hacer una obra que se acerque cuanto sea posible a lo bueno y lo justo; se armoniza, digo, con estas facultades que pide el Ejecutivo por 3 o 4 meses nada más, en razón de una situación transitoria y mientras se dicta el Estatuto Administrativo?

No digo que se vaya a hacer mal uso de estas facultades, porque soy el primero en creer que si los señores Ministros permanecen en sus cargos harán buen uso de estas atribuciones; pero yo analizo esta medida, no en razón del uso que de ella pueda o no hacerse, sino de lo que significa en principio. Y me parece absurdo que mientras se pide al Congreso que prepare una obra como el Estatuto Administrativo nos diga el Ejecutivo: "Yo mientras ustedes dictan ese Código, voy a hacer cera y pabillo de todo, voy a hacer lo que sea de mi antojo con la administración pública del país"...

Francamente considero que en esto no hay lógica, no hay *syndéresis*.

Voy a considerar por último, el aspecto político de esta disposición, no en el sentido partidista de la palabra, sino en el más noble, en el más alto sentido de ella, en el sentido de Gobierno de los pueblos.

Se nos presenta esta disposición en los momentos en que acabamos de salir de dos revoluciones, en que fatigosamente estamos tratando de cimentar de nuevo el régimen constitucional, que fué nuestra honra y nuestro orgullo durante un siglo bajo la égida gloriosa de la Constitución del 33. En tales momentos se nos piden facultades discrecionales, extraordinarias, que significan ante el mundo entero un principio de dictadura. Nadie podrá impedir que en el extranjero se diga: "he ahí otro país que inicia la dictadura en su

régimen de Gobierno". Porque ninguna frase podría contradecir el hecho de que la autorización dada por el artículo 14 al Presidente de la República, significa, en buen romance, la autorización para dictar leyes con el nombre de decretos.

Considero que el momento es el menos feliz, el más inoportuno, para dar paso semejante. Se nos quieren volver a colocar en situación anormal. Yo soy devoto del régimen institucional, y jamás ejecutaré un acto que se aparte un ápice de las prescripciones constitucionales.

Si alguna vez, señor Presidente, he deseado tener la elocuencia de un Errázuriz, de un Mac Iver, de un Walker Martínez, de un Opazo Letelier, es en esta ocasión, para poder decir al señor Ministro del Interior en forma que mis palabras lleguen hasta el fondo de su alma: "No juegue esa carta Su Señoría, porque la Historia podría decir del señor Ministro lo que ya dice de otros políticos de este país que después de haber defendido casi toda su vida los fueros del Parlamento, cuando llegaron al Gobierno de la República, olvidando sus antiguas campañas, quemaron lo que antes habían adorado, y adoraron lo que antes habían quemado".

El señor BARROS ERRAZURIZ. — Voy a decir muy breves palabras respecto de este artículo 14. En primer lugar, en cuanto al principio general, según el cual se reducen empleos y gastos, yo acepto la idea fundamental de reducir el fardo enorme que pesa sobre el país por ese capítulo.

Ahora, entrando a la idea práctica de hacer esta reducción, yo encuentro razón a muchas de las observaciones que ha formulado el honorable señor Cariola, y ciertamente que en un régimen normal no sería posible modificar en la forma propuesta los servicios que se han creado por leyes especiales. Pero a este respecto yo llamo la atención del honorable señor Cariola hacia el hecho de que en general, no se trata aquí de modificar servicios creados por leyes, sino por decretos-leyes, que han elevado los gastos del Erario de doscientos a quinientos millones de pesos; es decir, que en buenas cuentas, no se van a destruir servicios creados por ley, sino modificar algunos que han traído enormes gastos y que han sido creados por decretos-leyes. Si el honorable señor Cariola meditara detenidamente en esto, vería que no existe ningún atropello a la Constitución en modificar lo establecido por medio de una legislación que no fué normal ni constitucional.

Creo que hay que mirar con amplitud de criterio y con benevolencia esta petición del Gobierno.

Estamos cansados de oír en el Congreso for-

— nular cargos al Gobierno porque no afronta la reducción de los gastos públicos, y ahora que el Gobierno quiere llegar a ello vemos que se pretende negarle los medios necesarios.

Empecé por reconocer que el señor Cariola tenía razón en el terreno de los principios; pero debo reconocer también que ha llegado el momento de conceder al Gobierno la mayor suma de facultades para que pueda cumplir propósitos que son comunes a todos los que verdaderamente se interesan por la suerte de la República...

El señor CARIOLA. — Eso se llama oportunismo. . .

El señor BARROS ERRAZURIZ. — Yo soy respetuoso como Su Señoría de la Constitución, pero yo estimo que ya no se puede proceder de una manera más eficaz para reducir los gastos públicos. Si negamos al Gobierno las facultades que nos pide, se podrá culpar más tarde al Congreso, y con razón, de haberse opuesto al equilibrio de las finanzas nacionales.

Por eso, mi propósito es procurar que se armonicen, hasta donde sea posible, estas facultades de todo punto necesarias hoy, con los preceptos constitucionales.

Para ello se me ocurre que bastaría hacer imperativas las disposiciones contenidas en algunos de los incisos y creo que no sería difícil el acuerdo del Gobierno sobre este punto.

En efecto, en vez de la autorización tan amplia que concede el artículo 14, podría decirse: "Mientras se despachan las leyes de Estatuto Administrativo y las que fijen".

En cuanto a los incisos 1.º y 2.º, creo que no hay observación que hacer, pero respecto del 3.º considero que podría modificarse diciendo:

"Se autoriza al Gobierno para crear el grado inferior de ingreso a los servicios públicos, con una remuneración menor en un 25 o/o a la actual renta establecida por las leyes, a la cual no se aplicará la medida anterior".

Respecto del 4.º que establece la "determinación de una planta normal de los servicios públicos, que se irá aplicando a medida que se produzcan vacantes", me permito rogar al señor Ministro que no insista en él, porque considero que entregar al Gobierno la determinación de la planta de los distintos servicios significa, en momentos en que se estudia el proyecto de Estatuto Administrativo, conceder autorización para la reorganización de todos ellos. Creo que sería preferible suprimir este inciso.

El número 5.º dispone la "Supresión de cargos que no se estimen indispensables, siempre que ello no importe un mayor gravamen para el Estado por vía de desahucio o de jubilación". Considero que convendría revisar los sueldos co-

rrespondientes a estos cargos, dejando entregado a los jefes de los distintos servicios la determinación de la planta de los mismos, suprimiendo, naturalmente, los puestos que no sean indispensables.

En cuanto al número 6.º, que establece la "Disminución o supresión de asignaciones o gratificaciones que no correspondan a necesidades reales", está en el mismo caso que el anterior y no dudo que podría llegarse a un acuerdo con el señor Ministro para puntualizar cuáles son esas asignaciones o gratificaciones, sirviendo el suelo, en todo caso, de base para el estudio.

No creo que esto fuera difícil llevarlo a la práctica, por cuanto el Poder Legislativo puede indicar en la ley algunas bases o normas de procedimiento, como se ha hecho muchas veces cuando, durante la discusión de la Ley de Presupuestos, se ha resuelto la reorganización de un servicio, consultando la partida respectiva sólo en globo, quedando facultado el Gobierno para proceder.

El señor CARIOLA. — Después de la promulgación de la nueva Constitución, eso no se puede hacer.

El señor BARROS ERRAZURIZ. — Por mi parte creo lo contrario y considero que los escrúpulos que se han manifestado, a nada práctico conducen.

Por último, el número que dispone la "Fusión de servicios o funciones que permitan una economía efectiva en los gastos públicos", creo que convendría redactarlo en forma imperativa.

He querido, señor Presidente, agregar un grano de arena a la obra en que todos estamos empeñados, siempre que se respeten las facultades del Congreso y tomando en cuenta que el país atraviesa por una situación excepcionalmente grave.

El señor CARIOLA. — En buenas cuentas, la discusión del proyecto de Estatuto Administrativo es perfectamente inútil. . .

El señor BARROS ERRAZURIZ. — ¿Por qué? La creación de los servicios a que se refiere el proyecto no se hizo por ley; está creada de hecho. . .

El señor CARIOLA. — De algunos, solamente. . .

El señor BARROS ERRAZURIZ. — Son 250 millones de pesos anuales más lo que pesan sobre el Estado, por servicios organizados por simples decretos leyes. De modo que no hay tal atropello constitucional. Por lo demás, en este artículo sólo se insinúan ideas que servirían de base para un arreglo y para obtener el despacho del proyecto de economías en la forma más generosa posible.

El señor ECHENIQUE.—Pido la palabra, señor Presidente.

El señor OYARZUN (Presidente).— Tiene la palabra, señor Senador.

El señor ECHENIQUE.—Aunque no soy abogado, voy a decir unas cuantas palabras acerca de esta materia. Yo creo, que con este proyecto no se resuelve el problema económico, ni siquiera se lo remedia, pues, como he tenido oportunidad de manifestarlo, lo que se necesita es nivelar los presupuestos de tal modo que el Estado no gaste más de las entradas de que dispone. Es preciso hacer un estudio de los ingresos, pero un estudio verdadero, sin acomodos ni argucias, y para ello habría que empezar por averiguar las entradas y después efectuar la distribución de los gastos.

Debido a esta falta de estudio vamos a tener un nuevo déficit para el año 1928, pues en el ejercicio del presente año ha quedado pendiente un déficit de 86 millones de pesos, si bien es cierto que no es exigible por el momento, y, como el remate de terrenos salitrales no produjo la suma de 90 millones que se esperaba, el déficit para el año venidero será de 160 o 170 millones.

Además, entre las medidas que hemos aprobado para salvar la situación financiera del país, figura el valor que producirán las cobranzas a deudores morosos, cuyo cálculo de mayor entrada asciende a la suma de 52 millones de pesos: sin embargo estas sumas no se cobrarán todos los años y ojalá el Gobierno consiguiera cobrarla para el año de 1928.

En cuanto a la mayor suma proveniente por contribución a la renta, debo hacer presente que el valor de dicha suma no se mantendrá en la forma que existe actualmente, por una razón muy sencilla; todas las rentas están bajando, como lo podrá comprobar cualquier persona por sí misma si compara la renta que tuvo el año 1925 con la del año 1926. Naturalmente que, si bajan las rentas de los particulares, bajarán las rentas del Estado, con lo cual se aumentará el déficit para el año 1928.

Igual cosa sucede con la industria salitrera, que atraviesa por una situación angustiosa. De modo que, por este capítulo, tampoco debemos hacernos la ilusión de que se van a mantener las enormes rentas hasta hace poco obtenidas por el Fisco.

El señor CONCHA (don Luis Enrique). — Esas van a subir, señor Senador. . .

El señor ECHENIQUE.—De modo, pues, que si se hacen cálculos serios y honrados, llegamos a la conclusión de que para el año 1928

tendremos un déficit de 100 millones de pesos.

Este es el aspecto del problema que se debe abarcar. Para ello es necesario rebajar los gastos públicos hasta la cantidad correspondiente a las entradas, y es esto lo que deploro que no se haya hecho hasta el momento.

Como he dicho, lo primordial es averiguar el monto de las entradas. A fin de obtener este dato fui al Ministerio de Hacienda; pero está tan poco organizada nuestra Administración Pública que me fué imposible obtenerlo y seguramente pasarán semanas y meses sin que lo consiga. En Gobiernos bien organizados este dato se obtiene, a lo más en 8 o 10 días; en cambio en el nuestro es imposible obtenerlo. A este respecto estoy seguro que el señor Ministro de Hacienda no podrá desmentirme porque tampoco Su Señoría sabe a cuanto ascendieron las entradas de la Nación durante el año 1926.

Según el cálculo de entradas que sirvió de base para la formación del Presupuesto de 1927, éstas eran de 828 millones de pesos, en los que se incluyeron el valor de las entradas producidas por la industria del salitre, el cobro a los deudores morosos, que no va a poder efectuarse. Luego no son ya 828 millones, sino menos.

Ahora bien, ¿a cuánto asciende lo que se gasta en sueldos y jubilaciones de los empleados públicos? A quinientos millones de pesos. Además, deben pagarse anualmente doscientos veinte millones de pesos por el servicio de la deuda. Todas estas cantidades deben invertirse: son gastos inamovibles, son gastos fijos. De tal manera que solamente quedan cien millones de pesos para hacer el resto de los gastos fiscales.

En vista de este estado de cosas, es natural pensar que debemos volver al sistema anterior de gastar de acuerdo con los recursos del Estado. Con este objeto he formulado mi indicación.

Los decretos-leyes que importaban gastos no debieron dictarse en consideración a que no había entradas fiscales para hacer tales pagos. Por consiguiente hay que reducir las cantidades proporcionalmente a los recursos fiscales. Por esta razón mi indicación tiende a reducir los gastos a la proporción que tenían el día primero de Enero del año 1925, con los aumentos que he propuesto.

Sobre la proporción de esos aumentos debo hacer una observación.

Los sueldos de los empleados públicos no fueron aumentados durante la época de la guerra europea. Desde el año 1914 hasta el año 1920 se mantuvieron más o menos en las mismas cantidades que tenían al comenzar aquel período. Cuando empezó la guerra en 1914, el cambio sobre Londres era de 9d. y entonces se

pensó hacer la conversión metálica a 9d. Después se hizo descender el tipo del cambio a seis peniques.

Después de la guerra europea, en 1920, empezaron los aumentos de sueldos. Otros proyectos de aumentos de sueldos estaban discutiéndose al empezar el período revolucionario en 1923 y por esta consideración yo he adoptado como tipo el monto de los sueldos de los empleados públicos en aquel año, aumentados en un doce por ciento y los demás con un aumento proporcional de veinticinco por ciento, los mayores de diez mil pesos anuales, y de treinta y cinco por ciento los menores.

Creo que aumentando los sueldos en la proporción que he indicado, se produciría una economía de más o menos seis millones de pesos.

Estoy seguro que al conocerse el texto de mi indicación, muchos empleados públicos protestarán; pero yo creo que el Estado no puede pagar sumas tan considerables por sueldos. Estoy íntimamente convencido de que llegará un día en que, después de hacer varias rebajas sucesivas en el monto de los sueldos, se llegará a la cantidad real que puede pagarse de acuerdo con los recursos del país.

Podemos estar ciertos de que la rebaja propuesta ahora no será la última rebaja que experimentarán los sueldos de los empleados públicos. El procedimiento de rebajas paulatinas que considera el Gobierno como más conveniente, yo no lo estimo como más ventajoso. En esto estoy en desacuerdo con el criterio que predomina en el Gobierno, porque en esa forma se va gravando al país con el pago de intereses cuantiosos de la deuda nacional. Tienen que pagarse los servicios con empréstitos y esta situación subsistirá todo el tiempo que dure la elaboración del proyecto definitivo de la planta y sueldos de los empleados públicos.

Si se continuara pagando a los empleados públicos los mismos sueldos de hoy, día llegará en que no habrá dinero en las arcas fiscales para pagarles esos sueldos. Son centenares de millones de pesos los que deben pagarse por servicio de los empréstitos contratados en los últimos tiempos. En las Cajas de Ahorros también se han contratado dos empréstitos. Casi el total de las entradas nacionales se están consumiendo en pagar sueldos de empleados y en el servicio de los empréstitos para pagar empleados públicos.

Mientras el Estado goce de crédito, es muy fácil pensar en pedir nuevos empréstitos para seguir gastando en la forma en que actualmente se hace; pero llegará el día en que no nos prestarán más, y para evitar que se produzca

esta situación aflictiva y desesperada, he presentado la indicación.

El señor CONCHA (don Luis Enrique).— ¿Nunca dejaremos en paz a los empleados públicos?

El señor MAZA.—A parte de la defensa de la constitucionalidad de este artículo 14, que ha hecho el señor Ministro de Hacienda, no se ha producido, desgraciadamente, en la Sala otra defensa sobre la constitucionalidad de este proyecto.

Cuando comenzó a hablar el honorable Senador por Concepción, creí que esta defensa se iba a producir; pero una vez que conocí las conclusiones de su discurso, ví que los que combatimos este artículo, no estamos distantes de esto, pues él, al hacer la enumeración de los distintos números de este artículo, fué desechando los que significaban realmente esto que ahora se llama "facultades discrecionales" y que cuando empezó a regir la Constitución del 33 le llamaron "Extraordinarias".

Comprendo la suma urgencia que existe en que el Senado se pronuncie luego sobre este proyecto de ley, y por comprenderlo así pido excusas al señor Ministro de Hacienda y a mis honorables colegas si voy a extenderme un poco en el estudio de este asunto. Procuraré ser lo más breve y claro, y si no lo soy, excúsenme los señores Senadores y valga la buena voluntad e intención que tengo de agregar, o tal vez no agregar nada, a lo que dijo el honorable Senador por Valdivia, señor Cariola, al combatir desde tres puntos de vista este artículo 14: desde los puntos de vista político, administrativo y constitucional. Lo hizo él en tal forma que acaso no hay nada que agregar. Sin embargo, puede que mis observaciones traigan alguna luz sobre ciertos puntos en debate.

Haré el estudio constitucional de la materia relatando la forma en que nacieron estas facultades extraordinarias de que se hizo tanto uso en los primeros años de la Constitución del 33; la transformación o evolución que este sistema ha tenido en el desarrollo o progreso político del país, para llegar a la conclusión de que, a mi juicio, en la forma en que este artículo se presenta, es abiertamente inconstitucional no sólo mirado a través de la actual Constitución, sino aún desde la propia Constitución del año 33. Después de este estudio haré, como lo han hecho otros Senadores, el examen de las distintas disposiciones del artículo 14 del proyecto, para llegar a la conclusión de que ni desde el punto de vista práctico, ni desde el punto de vista expresado aquí por el señor Ministro de Hacienda, este artículo viene a llenar la necesidad que cree debe satisfacer.

En el proyecto de Constitución que redactó la Comisión encargada de presentar a la Convención, la que después fué Constitución del 33, no existía esa disposición que después fué el número 6 del artículo 36 que pasó posteriormente a ser 28. Fué el convencional señor Egaña quien en la propia Convención propuso esto.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).— El voto de Egaña sirvió de base a la Constitución del 33.

El señor MAZA.— No exactamente. Puedo hacer una referencia a lo que dice Su Señoría; por el momento me estaba ocupando del proyecto que presentó a la Convención la Comisión; y a las modificaciones que sobre este punto hizo el convencional señor Egaña. Sobre lo que se tomó por base hay, por lo demás, una fuente perfectamente clara. El primer comentarista de este Código, don Manuel Carrasco Albano, anota entre los antecedentes de su estudio, premiado por la Universidad de Chile y publicado el año 88, lo siguiente:

"Instalada la gran convención en virtud de la ley precedente, en el año 1832, nombró una comisión compuesta de los señores don Gabriel José Tocornal, don Santiago de Echeverz, don Juan Francisco Meneses, don Fernando Antonio Elizalde, don Agustín de Vial, y don Mariano Egaña, para que le presentasen un proyecto sobre reforma de la Constitución Política de 1828. Este último propuso a la comisión de que era miembro un proyecto titulado "Voto particular", en 12 de Mayo de 1832. El resto de la comisión formuló otro proyecto sobre la misma base del voto, el cual fué presentado a la Convención en 25 de Agosto de aquel año. Este último sirvió de base a la discusión."

Es decir, señor Presidente, el proyecto hecho en la Comisión, sobre la base del voto del señor Egaña fué la base de la Constitución del 33.

Reanudando el hilo de mis observaciones, voy a leer lo que decía sobre las atribuciones extraordinarias el inciso 6.º primitivo:

"Autorizar—dice—al Presidente de la República para que use de facultades extraordinarias, debiendo, siempre, señalarse expresamente las facultades que se le concedan, y fijar un tiempo determinado a la duración de esta ley."

Y comentando el señor Carrasco Albano, esta autorización, dice:

"La facultad contenida en este párrafo no se hallaba en el proyecto de la Comisión. Fué incluida a indicación del convencional Egaña, no sin haber sufrido una gran contradicción, y después de un largo debate en la primera y segunda discusión. El señor Arriarán pidió que no se concediera tal atribución sin que se ha-

llasen presentes las tres cuartas partes del total de los miembros de cada una de las Cámaras. Parece que la indicación no fué aceptada.

“¿Es justa esta atribución? ¿Cuál es su alcance? He ahí las dos cuestiones que trataremos de dilucidar. Comenzando por la última, ¿qué significa esa palabra facultades extraordinarias? Desde luego, el calificativo extraordinarias no puede ser sino en contraposición a las facultades o atribuciones ordinarias, comunes, constitucionales, si así puede decirse. Los artículos 81 y 82 detallan las facultades generales y especiales del Presidente de la República; son un poco extensas, como lo veremos más adelante. Es claro, pues, que las facultades extraordinarias no deben hallarse incluidas en ninguna de aquéllas. Pero ¿qué facultades son las que puede conferir el Congreso? ¿Son ilimitadas o deben circunscribirse dentro de los límites que constituyen la organización fundamental del Estado y la Constitución y los diversos poderes?”

“Por más vaga y general que sea la presente atribución, me parece evidente que la Constitución no ha querido sino facultar al Congreso para desprenderse de algunas de sus atribuciones legislativas, que ella misma designa, en favor del Ejecutivo. De lo contrario, tendríamos que el Congreso se arrogaría la soberanía de derecho, minaría los mismos cimientos del edificio social, salvaría la valla que le fija la división de los diversos poderes soberanos, no ya para ejercer por sí mismo esas absolutas facultades, sino para cederlas a un poder extraño. Tendríamos que el Poder Legislativo, que no ejerce o que no debe ejercer sino la parte de soberanía que la Constitución le da, iría a usurpar la parte de otros poderes, o lo que es lo mismo, iba a dar lo que no tenía. Tendríamos, por último, que la Constitución daba un arma al Congreso para que le quitara la existencia, semejante a aquellos emperadores romanos, tiranos en el poder y viles en la caída, que no sintiéndose con energía para morir dignamente, se hacían asesinar por uno de sus esclavos para escapar de la furia popular. Y en tal caso, diríamos, una Constitución que se suicida a sí misma, no es Constitución.

“No es ese, a nuestro parecer, el sentido de este artículo; cualquiera, por otra parte, que sea la inteligencia que se le ha dado en la práctica. Tal atribución en su única y genuina inteligencia, se reduce a que el Congreso puede autorizar al Ejecutivo para cualquier negocio que sea de la exclusiva competencia de aquél, como la imposición de una contribución, contraer deudas, permitir la introducción de tropas ex-

tranjeras en el país, o cualquiera otra que por un concurso extraordinario de circunstancias sólo el Ejecutivo puede ejercer felizmente. En una guerra exterior, en un conflicto interno, una corporación como el Congreso no podría obrar en el ejercicio de alguna de sus atribuciones con la unidad de acción, secreto, rapidez y energía, que caracterizan al Ejecutivo. En el curso ordinario de cosas pueden también ocurrir mil casos en que la complicación de pormenores u otras causas hacen embarazosos ciertos asuntos, y cuya gestión pueden encomendar las Cámaras al Presidente de la República, como se ve regularmente en nuestro Congreso. Toca sí, a éste, ser tan parco, como sea posible en esas atribuciones, porque importa nada menos que una abdicación de su poder soberano y la delegación de facultades que la Nación sólo a ella ha confiado, en manos de otro poder político, cuya especialidad y esfera son distintas.

Sentada así la cuestión sobre la inteligencia de este artículo, la otra sobre la justicia o injusticia de la presente atribución, queda de suyo resuelta. Según sea la interpretación que se dé al artículo, el fallo sería favorable o condenatorio.

Las otras cortapisas que pone este artículo, como la expresa designación de las facultades que conceden al Presidente y la determinación de tiempo que debe durar la ley, tienden a evitar los abusos de inmensa trascendencia de que podían ser objeto en la práctica. La no designación de las facultades importaría la completa anulación del Congreso, la acumulación de los poderes soberanos en la persona del Presidente, en suma el absolutismo; y si a eso se agregara la no determinación del tiempo, sería su definitiva consolidación. El Congreso haría entonces, el papel de las autoridades de aquella ciudad sitiada, que para ahorrar sus vidas y la efusión de la sangre, fueron con la cabeza descubierta, las manos atadas, y los pies descalzos, a entregar al vencedor las llaves de la ciudadela...”

En esta forma, señor Presidente, interpretaba la atribución 6.ª del artículo 36 de la Constitución primitiva, el señor don Manuel Carrasco Albano.

He leído esta larga cita, porque más tarde puede hacerse un estudio hasta llegar a demostrarse que, aún dentro de los preceptos, dentro del alcance que se le da a esta disposición de la Constitución, no pueden encuadrarse estas facultades discrecionales que ahora solicita el Gobierno.

Como deseo dar a las observaciones que he formulado, no la autoridad de la persona que

las emite, que nunca la ha tenido, sino la autoridad de los tres principales tratadistas que han escrito sobre la Constitución del 33, el Senado me perdonará que continúe con la lectura de citas del mismo tratadista, cuyas opiniones, no hace mucho, aducía como razón a su favor, el señor Ministro de Hacienda.

Dice el señor Huneeus que la redacción primitiva de este párrafo antes de su reforma promulgada por la ley de 24 de Octubre de 1874, era la siguiente: "Autorizar al Presidente de la República para que use de facultades extraordinarias, debiendo siempre señalarse expresamente las facultades que se le conceden y fijar un tiempo determinado a la duración de esta ley".

"A pesar de que la disposición constitucional que examinamos — agrega Huneeus — sujetaba la concesión de facultades extraordinarias a dos limitaciones; la primera, señalar expresamente las facultades concedidas, y la segunda, fijar un determinado tiempo a la duración de la ley, se aplicó de una manera tan singularmente monstruosa, que fué menester acometer su reforma, reclamada imperiosamente por la opinión ilustrada del país desde 1849".

Y la reforma a que el señor Huneeus se refiere dejó esta atribución en la siguiente forma:

"6.º Dictar leyes excepcionales y de duración transitoria que no podrá exceder de un año para restringir la libertad personal y la libertad de imprenta y para suspender o restringir el ejercicio de la libertad de reunión, cuando lo reclaman la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la conservación del régimen constitucional o de la paz interior.

"Si dichas leyes señalaren penas, su aplicación se hará siempre por los tribunales establecidos."

"Fuera de los casos prescritos en este inciso, ninguna ley podrá dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que asegura el artículo 10."

Recordará el Senado la forma que tenía la primitiva Constitución del 33, que era de dar facultades extraordinarias al Presidente de la República con las dos limitaciones que acabo de citar.

La reforma que se introdujo tiene marcada importancia política, primero porque, alterando el inciso 6.º del artículo 36, despojó al Congreso de la facultad que tenía de autorizar al Presidente de la República para que hiciera uso de facultades extraordinarias en general y todavía por cualquier tiempo. La reforma concluye con aquellas facultades omnímodas, limitándolas a la restricción de ciertas libertades por un

tiempo limitado, que no puede exceder de un año.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda). — Estimo que el señor Senador está discurriendo sobre una base equivocada. Las facultades extraordinarias a que se refiere el señor Senador que estaban en la Constitución del año 33 y que fueron reformadas en 1874, eran facultades para asegurar el orden público en circunstancias extraordinarias también, como una guerra exterior.

Las facultades que estamos tratando aquí son muy diversas y no son por cierto extraordinarias, sino que se trata de uno de los medios ordinarios de ejercer la facultad de legislar del Congreso y del Presidente de la República.

No se trata de dar facultades extraordinarias en la presente ley, sino que del ejercicio ordinario de las facultades administrativas.

Las facultades a que se refiere el señor Carrasco Albano y el señor Huneeus son las facultades extraordinarias para casos de conmoción interna o de guerra exterior, como muy bien se desprende de la reforma de 1874.

Una y otra situación son enteramente distintas.

El señor MAZA. — Yo siempre aplaudo las interrupciones que se me hacen; pero en este momento lamento la que me ha hecho el señor Ministro de Hacienda, no por él, ni por el pequeño tiempo que ha quitado al Senado, sino por mí, porque quiere decir que en los cinco o diez minutos que llevo hablando no me he dado a entender absolutamente.

Por eso pido excusas al Honorable Senado si hago de nuevo una ligera digresión, sintetizando, si posible fuera, lo que hasta hace un momento llevaba dicho.

La primitiva Constitución de 1833 daba amplias, absolutas facultades al Congreso para delegar en el Presidente de la República no sólo la restricción de las libertades públicas, sino la facultad de dictar leyes, con dos solas limitaciones. Más clara que la exposición que yo hago será la lectura de aquella disposición constitucional. Decía:

"Autorizar al Presidente de la República para que use de facultades extraordinarias, debiendo siempre señalarse expresamente las facultades que se le conceden".

Fué el año 1874 cuando se restringió esta facultad, dejándola exclusivamente señalada a ésta, que también acabo de leer, y que vuelvo a repetir:

"Dictar leyes excepcionales y de duración transitoria (son atribuciones del Congreso, no

atribuciones que el Congreso va a delegar en el Presidente de la República)."

Sigo ahora el orden de mis observaciones y confiando en que con la sola lectura de estas dos distintas formas que ha tenido la primitiva atribución del artículo 36, me dará a entender, continúo leyendo la forma cómo critica estas atribuciones el propio comentador que en auxilio de su tesis citaba el señor Ministro de Hacienda.

"A pesar de que la disposición constitucional que examinamos sujetaba la concesión de facultades extraordinarias a dos limitaciones: la primera señalar expresamente las facultades concedidas y la segunda fijar un determinado tiempo a la duración de la ley; se aplicó de una manera tan singularmente monstruosa, que fué menester acometer su reforma, reclamada imperiosamente por la opinión ilustrada del país desde el año 1849."

"La ley de 9 de Noviembre de 1836, facultó al Presidente de la República para proceder sin sujetarse a las formalidades prevenidas en los artículos 139, 143 y 146 de la Constitución, entregando así la libertad individual y la inviolabilidad del hogar al capricho del Ejecutivo. Otras leyes de facultades extraordinarias autorizaron al Presidente de la República para destituir empleados sin sujeción a las formalidades prevenidas por el inciso 10 del artículo 82, incurriendo así en la anomalía de suspender preceptos constitucionales por medio de simples leyes ordinarias.

El desenfreno se llevó en esta materia hasta el punto de dictar el Congreso la famosísima ley de 31 de Enero de 1837, que dice así: "El Congreso Nacional declara en estado de sitio el territorio de la República por el tiempo que durare la actual guerra con el Perú y queda en consecuencia autorizado el Presidente de la República para usar de todo el poder público que su prudencia hallare necesario para regir el Estado sin otra limitación que la de no poder condenar por sí, ni aplicar penas, debiendo emanar estos actos de los tribunales establecidos o que en adelante estableciere el mismo Presidente."

Si insisto en leer este comentario es para que deduzca el Senado las consecuencias que puede tener para el país el que se concedieran de nuevo estas facultades que ahora se llaman "discrecionales".

"Esta ley incalificable, — dice el comentarista, — violó la Constitución asignando a la duración de las facultades extraordinarias un tiempo indeterminado (el que durare la guerra); la violó no fijando las facultades concedidas, pues subordinó todo a la prudencia del Ejecutivo; la

violó facultando para establecer tribunales que sólo pueden ser creados por ley con arreglo a los artículos 108 y 109. ¡Ya se ve! Esto último no debe aparecer sorprendente desde que el Ejecutivo queda revestido de la plenitud del poder público, pudiendo legislar sobre toda la materia, como lo hizo efectivamente durante los años 1837 y 1838. El Congreso desapareció de Chile en ese bienio verdaderamente dictatorial, y sólo lo creyó necesario funcionar dos veces, la una para decretar honores a la memoria del señor don Diego Portales, y la otra para tributarlos a la del señor don Agustín Eyzaguirre. El Presidente de la República legislaba durante ese tiempo sobre impuncias y recusaciones, sobre recursos de nulidad, sobre juicios ejecutivos, sobre tachas de ebriedad y sobre mil materias que ninguna relación tienen con la seguridad del Estado. Establecía tribunales, como los consejos de guerra permanente y en suma su prudencia era el único límite de sus omnímodas facultades.

"Y todo esto se hacía en nombre de la Constitución que a pesar de la redacción vaga de la parte 6.ª de su artículo 36 y de su antiguo artículo 161, del cual nos ocuparemos a su tiempo, en manera alguna autorizaba semejantes aberraciones.

"Como muy bien lo manifestó el tan justamente llorado y distinguido estadista señor don Manuel Antonio Tocornal Grez, en sesión de la Cámara de Diputados de 23 de Julio de 1857, "el poder legislativo no es delegable bajo la forma de facultades extraordinarias especiales, sino en circunstancias extraordinarias especiales y cuando así lo exija la conservación del orden público. La delegación del poder legislativo en fuerza de cualquiera otra razón, es inconstitucional."

"Esta opinión justísima, que fué combatida en aquella sesión por el señor don Eugenio Vergara, no fué la que prevaleció bajo el imperio de la antigua parte 6.ª del artículo 36.º, como lo manifiestan los casos que hemos recordado, a pesar de que pensando como el señor Tocornal, creemos que no era concebible la existencia de facultades extraordinarias, sino en vista de circunstancias también extraordinarias."

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—¿Y cuáles son ellas?

El señor MAZA.—Las mismas que menciona el señor Carrasco Albano.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Aquellas de que "Sólo en virtud de una ley se puede..."

El señor MAZA.—Tengo la desgracia de no hacerme comprender del señor Ministro.

Me estoy refiriendo al artículo 36, según el

cual sólo son delegables las facultades de: 1.º, imponer contribuciones; 2.º, la de gastar fuera de presupuesto; 3.º, la de aumentar la fuerza pública; 4.º, la de crear o suprimir puertos mayores y aduanas, en caso de guerra exterior; y 5.º, la de permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio.

Cita, en seguida, el señor Huneeus, los casos especiales, como el del Código Civil y dice:

"Como quiera que sea, y reconociendo que no prevalecieron las opiniones del señor Tocornal, que en esta materia fueron siempre las nuestras, y las que hemos tenido siempre el honor de sostener, la nueva forma que hoy tiene la parte 6.ª del artículo 36, salva toda dificultad y evita las absurdas consecuencias del antiguo sistema, como se entendía y aplicaba entre nosotros.

"Hoy, mediante la reforma de la parte 6.ª del artículo 36, el Congreso no puede delegar sus atribuciones legislativas en el Presidente de la República, porque ningún precepto constitucional le confiere la facultad de hacerlo, salvo sólo el caso del artículo 148 que no ha sido reformado. Sólo cuando lo reclamaren: 1.º, la necesidad imperiosa de la defensa del Estado; y 2.º, la conservación del régimen constitucional o de la paz interior, podrá el Congreso dictar leyes excepcionales y de duración transitoria que no podrá exceder de un año, y sólo para restringir la libertad personal y la libertad de imprenta, y para suspender o restringir el ejercicio de la libertad de reunión, bien entendido: 1.º, que si dichas leyes señalaren penas, su aplicación se hará siempre por los tribunales establecidos (no por los que después se establecieron); y 2.º, que fuera de los dos casos que quedan indicados, ninguna ley (¡cuanto menos los decretos o bandos de las autoridades administrativas!) podrá dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que asegura el artículo 12.

"La redacción clara, precisa y bien significativa de la nueva disposición constitucional a que acabamos de referirnos, salva todas las funestas consecuencias a que daba lugar la torcida interpretación que se le atribuyó a la antigua, y satisface las justas aspiraciones que, desde tantos años, había manifestado la inmensa mayoría del país. Con esta reforma y la del artículo 161, no hay ya peligro de ver establecido en Chile, bajo el amparo aparente de la Constitución, un régimen verdaderamente despótico y dictatorial. ¡Séanos permitido esperar que seguirán transcurriendo los años sin que sea menester que el Congreso

"haga uso de las facultades limitadas que hoy le confiere la nueva parte 6.ª del artículo 36, y sin que el estado de sitio, aun con el alcance también limitado que hoy le asigna el artículo 161 reformado, vuelva jamás a declararse en Chile, mientras llega el momento de suprimirlo por completo de nuestra Constitución."

El Senado ha oído la parte final de esta cita y comprenderá por qué le he dado lectura a toda ella; porque esa misma cita establece claramente la diferencia que existe entre las facultades antes de la reforma del 74 y después de introducida dicha reforma.

El propio comentador citado por el señor Ministro de Hacienda dice claramente lo que el Senado ha oído y me excusará de dar nuevas explicaciones de mi cuenta sobre el particular. Pero no quiero dejar de citar una última autoridad, que desde el punto de vista del estudio teórico y positivo del Derecho Constitucional, es, sin duda, por lo menos, la primera autoridad de la América.

Don José Victorino Lastarria, comentando esta misma parte 6.ª del artículo 36 de la Constitución, dice:

"La 6.ª es la que ha tenido más frecuente aplicación, pero desgraciadamente no siempre con acierto. No hemos de creer que la Constitución ha querido lo absurdo ni lo malo, y por tanto la atribución que da al Congreso de autorizar al Presidente de la República para que use de facultades extraordinarias, no puede tener lugar sino cuando un conjunto de circunstancias excepcionales justifiquen ese ejercicio.

"Autorizar al Ejecutivo para que pueda resolver o estatuir sobre asuntos que por su naturaleza son de la competencia de la legislatura, o para que obre fuera de la esfera que le está señalada en la Constitución, no es conforme al sistema representativo, sino cuando una necesidad imperiosa exige el sacrificio de las fórmulas ordinarias para producir un gran bien. Tal sería, por ejemplo, el caso de una vasta reforma en las leyes ordinarias o el de una medida circunstancial que las Cámaras no podrían dictar con acierto o presteza y libres de embarazos que entorpecen su marcha.

"Por eso creemos inconstitucional la amplitud con que el Congreso interpreta el artículo, cuando autoriza al Ejecutivo frecuentemente para resolver asuntos que ni son tan serios ni especiales como una reforma del sistema de aduanas o como la de un código completo, ni tan indispensables como el restablecimiento del orden en una situación anárquica. Tal vez no se da a esto la importancia que merece porque tampoco la tienen los negociados de que ordinariamente

se desprenden las Cámaras, sometiendo su resolución al Ejecutivo; pero la indiferencia o la confianza que sirve de base a esta práctica, ha dado ya lugar a extremos que la política no puede justificar y que condenará la historia. Un hecho elocuente de este género tenemos en la célebre ley de 31 de Enero de 1837, en la cual el Congreso declara en estado de sitio al territorio de la República por el tiempo que durase la guerra que a la sazón había con el Perú, y autoriza al Presidente, (sin señalar expresamente las facultades extraordinarias, como quiere la Constitución), para usar de todo el poder público que su prudencia hallare necesario para regir el Estado, sin otra limitación que la de no poder condenar por sí, ni aplicar penas, debiendo emanar estos actos de los tribunales establecidos, o que en adelante estableciere el mismo Presidente.

"¡Monstruoso prevaricato que con un simple rasgo de pluma convirtió la República en monarquía absoluta y destruyó la Constitución en virtud de una decepción de una falsa y engañosa interpretación de la Constitución misma! El Presidente-monarca usó de su absolutismo prudencial, reformando algunas leyes civiles, pero lo extremó al tercer día con la espantosa institución de los Consejos de Guerra permanentes, según la cual quedaron la vida y la honra de los chilenos al arbitrio de tres empleados del Gobierno, que podían castigar con la pena capital los delitos políticos y los de infidencia y aun los de inteligencia verbal o escrita con el enemigo, por noticias o sospechas de delito, sin fórmulas de juicio verdadero y en el perentorio término de tres días. La sangre de doce víctimas, derramada en los patibulos erigidos en dos ciudades a nombre de esa ley, dará siempre un horrible testimonio del abuso de esa atribución del Congreso y de esa falsa interpretación que supone que la Constitución puede destruirse por el capricho de un Congreso ordinario, cuando no puede reformarse sino por una Constituyente convocada después de costosos trámites. Ojalá se mantenga siempre vivo el recuerdo del sangriento resultado de tan torpe interpretación, para que las Cámaras no vuelvan jamás a sancionarla."

El señor OYARZUN (Presidente).—Faltando pocos minutos para el término de la sesión, debo consultar a la Sala sobre la petición hecha por el señor Ministro y por varios señores Senadores para prorrogar la sesión hasta las ocho de la noche.

Como no se hace observación sobre esta indicación, la daré por aprobada.

Aprobada.

El señor MAZA.—Más adelante, comentan-

do el señor Lastarria el artículo 37, primitivo, en su parte que dice: "Sólo en virtud de una ley se puede..." agregaba:

"Todos los puntos enumerados en este artículo tienen tan estrecha relación con la organización del Estado, con su conservación y seguridad, que no se puede tocarlos sin afectar en lo más íntimo esas bases primordiales del orden constitucional. Las contribuciones que pagan los habitantes para formar los fondos del erario, la inversión de estos fondos para mantener la administración pública, las deudas del Estado, el sistema de monedas, de pesos y medidas, todo lo relativo a la fuerza permanente que necesita la República para su seguridad; y por fin, el orden de los empleos públicos y la división administrativa del Estado son asuntos de tan vital importancia para la subsistencia y progreso de la Nación, que no se podría, sin peligro, dejarlos a la merced de un decreto del Ejecutivo, ni tratarlos sin tomar en cuenta los grandes intereses que están representados por el cuerpo legislativo y que deben presidir la formación de las leyes.

"He aquí por qué el artículo 37 (28) ha establecido que sólo en virtud de una ley se puede estatuir acerca de tan serios negocios, en los cuales se hallan comprometidos tantos derechos. Esta insistencia enfática de la Constitución, muestra que ella no quedaba satisfecha ateniéndose simplemente al principio general de que son de la incumbencia del cuerpo legislativo todos los casos en que se trata de establecer primitivamente derechos y obligaciones: esta regla no era suficiente, y quiso ser más difusa, por no dejar expuesta la organización del Estado a una interpretación subversiva que sacase de su juicio esa organización, permitiendo que sus bases fundamentales fuesen tocadas por otras manos que las sagradas de la ley.

"Sin embargo, la práctica que acabamos de condenar como subversiva, que el Congreso tiene de autorizar al Ejecutivo con facultades extraordinarias para todo, ha venido también a conculcar aquellos fundamentos y desconocer el espíritu y la letra de la Constitución. Casi no hay un punto de los relacionados, en el artículo 37 (28) que no haya estado a la disposición del Presidente de la República por medio de una autorización semejante. No se ha reparado en la naturaleza de esos objetos, ni se ha visto que la Constitución los ha enumerado precisamente como excepción de la regla general, diciendo, a continuación de la parte 6.ª del artículo 36 (artículo) en la cual se atribuía al Congreso la facultad de autorizar al Presidente con facultades ex-

traordinarias que solamente en virtud de una ley se pueden resolver aquellos asuntos. No puede ser más clara la intención de la Constitución al adoptar esta forma de redacción para dejar fuera de aquella atribución del Congreso los puntos señalados en el artículo 37 (28).

"Por eso no trepidamos en calificar de inconstitucional todas las leyes en que se ha prodigado el uso de tal atribución, y muy especialmente las de 14 de Setiembre de 1851 y de 15 de Setiembre de 1852, en las cuales no sólo se autoriza al Presidente de la República para arrestar y trasladar a las personas de un punto a otro y remover empleados, sin sujetarse a las formalidades prescritas en la parte 10.a del artículo 82 (73) de la Constitución, sino también para aumentar a su arbitrio la fuerza del Ejército permanente e invertir los caudales públicos sin sujetarse a presupuesto, cuyos dos objetos sólo en virtud de una ley pueden ser fijados anualmente, según lo manda el artículo 37 (28).

"Otra dolorosa trasgresión de este artículo tiene anotada la historia, tal es el desembarco efectuado, con permiso de la autoridad local de Valparaíso, por las fuerzas de la marina de guerra de Inglaterra, el 28 de Octubre de 1851, con el pretexto de asegurar las propiedades de sus nacionales en un movimiento popular ocurrido ese día, contra lo expresamente ordenado en la parte 7.a del artículo 37 (28), que dice que, sólo en virtud de una ley se puede permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia en él.

"Las circunstancias anormales en que se verificó tan extraño suceso, tal vez excusan el silencio que sobre aquella violación de la Constitución guardaron las autoridades encargadas de velar sobre su observancia; pero en un comentario de este Código no se puede dejar de consignar el hecho, para que en lo futuro no sirva de precedente a una falsa aplicación de la disposición citada, a una torcida inteligencia de su texto y de su espíritu, que no es otro que el de mantener incólume la independencia de la República y de proveer a su seguridad contra las pretensiones de Estados extraños que no pueden burlar aquel precepto en ningún caso, sin hacerse culpables de un acto condenado también por los principios del Derecho de Gentes."

Con esto, señor Presidente, termino la lectura de las citas, aún cuando deseaba hacer otras; a fin de que el Honorable Senado descansa. Pero, repito, si he hecho esta lectura, ha sido para dejar bien claramente establecido este principio.

Cuanto diga, para comprobar que después

de reformada la Constitución el año 74, ya no podía hacer el Congreso lo que hacía antes, me parece que está demás, y si esto no se podía hacer después del 74, en 1927, en conformidad con los antecedentes que he citado, menos se puede hacer, por varias razones: la Constitución mantiene hoy esta antigua atribución del inciso 6.º del primitivo artículo 36 en la forma en que fué reformado por la ley del 74, y que ha pasado al artículo 44, limitándola a los mismos términos que decía la reforma del 74, es decir, que sólo en virtud de una ley se pueden restringir libertades públicas. Y si este argumento no fuera suficiente, hay todavía algo que no se puede desconocer. Es la historia fidedigna del establecimiento de este artículo.

Esto me parece algo claro y evidente.

Obedeciendo a un llamado del honorable señor Urzúa, di lectura, en sesión anterior, a las actas de la Constitución del año 25, en la página 502. Como es tan breve, voy a repetirla: "Al terminar la revisión del artículo 44, dice Su Excelencia que desea proponer a la consideración de los señores miembros de la Comisión la idea de establecer un artículo que permita al Congreso facultar al Presidente de la República para dictar ciertas leyes, con sujeción a bases o normas generales que el mismo Congreso le fije". Es decir, pedía el Presidente de la República una atribución análoga, aunque más restringida, que la que había en la primitiva Constitución del 33.

"Esta, agrega, no es una idea nueva; por el contrario, es una tendencia muy generalizada en Europa y que tiene su fundamento en la creencia, justificada, a su juicio, de que corporaciones numerosas como son los Parlamentos, están en la imposibilidad de hacer conjuntos de leyes armónicas y bien estudiadas. Recuerda que cuando la Junta Militar exigió en Setiembre del año pasado la dictación inmediata de algunas leyes, como el Código del Trabajo, la ley de Seguro, la de Empleados Particulares y otras, él pidió que se le autorizara para dictar esas leyes en conformidad con los proyectos presentados, porque sabía que no estaban maduras ni bien estudiadas. Se le objetó que el procedimiento era inconstitucional y se prefirió que fueren despachadas por el Congreso a fardo cerrado. Los señores miembros de la Comisión saben cómo han resultado algunas de esas leyes. Por eso propone ahora que se autorice al Congreso para delegar en el Presidente de la República la facultad de dictar ciertas leyes con sujeción a bases generales que fije el mismo Congreso.

"El señor Barros Borgoño (don Luis), cree que seguramente tal indicación produciría mal

efecto en el país, por muy bien intencionada que sea.

"El señor Edwards Matte (don Guillermo), estima también que sería muy grave dar tal facultad al Presidente.

"El señor Amunátegui (don Domingo), recuerda que las leyes dictadas por don Mariano Egaña, dentro del sistema que ahora se propone, fueron muy sabias y dieron muy buenos resultados; pero eso no impidió que el procedimiento fuera enérgicamente condenado.

"Su Excelencia declara que en vista de estas opiniones no insiste en su idea".

Como se ve, esa idea del Presidente de la República fué combatida por los señores Barros Borgoño, Edwards Matte y Amunátegui, quien recordó las llamadas leyes "egáñicas".

Este recuerdo, al redactarse la Constitución del año 25 fué el grito de alarma que produjo emoción entre las personas que redactaban esta Constitución y seguramente fué el argumento más fuerte que impidió aprobar la indicación del Presidente señor Alessandri. Este antecedente es para mí de "no te muevas", por la previsión tan clara y terminante que significa. Por eso creo que nadie puede interpretarlo en forma distinta.

Pero, al referirse a esta parte de las actas, el señor Ministro de Hacienda decía que Su Excelencia el Presidente de la República, señor Alessandri, planteó mal esta cuestión; que no era constitucionalista, y agregó que algún constitucionalista que allí había guardó silencio.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Yo no he dicho que el señor Alessandri no era constitucionalista, sino que las personas que se opusieron a su indicación no eran constitucionalistas.

El señor MAZA.—Queda siempre en pie que planteó mal la cuestión.

Las personas que han conocido de cerca al señor Alessandri podrán encontrarle todos los defectos que se quiera; pero hay en él una cualidad que todos le conocemos, y es que sabe plantear las cuestiones, por muy graves que sean, aunque estén fuera del modo de pensar común de la gente; sabe plantearlas y sabe defenderlas. Y, en realidad, el señor Alessandri planteó bien la cuestión.

Desgraciadamente, como lo dije en sesión anterior, las actas no son una versión taquígráfica. Planteó bien la cuestión, y aunque la hubiera planteado mejor, el ambiente no era para aprobar indicaciones de esa naturaleza; la experiencia, que hasta el 1874 había sufrido

el país, dolía todavía. De manera que no era cuestión de saber plantear las cosas, sino de tener recuerdos de lo que había sucedido.

Yo no quiero prolongar más este asunto ni seguir abusando de la paciencia y benevolencia de los señores Senadores; pero creo que no se puede prescindir del aspecto constitucional de la cuestión, aunque el señor Ministro nos haya hecho partir de una base que nos obliga a entrar con timidez al debate. Yo estoy seguro que al honorable señor Cariola le habrá pasado lo mismo que a mí cuando aseguró tan enfáticamente el señor Ministro que bastaba tener nociones elementales de Derecho Constitucional para no combatir las disposiciones que se nos piden. Ante esa declaración, me sentí realmente alarmado y estuve dudando mucho si hablar o no, porque todos tenemos nociones elementales de Derecho Constitucional, y realmente hay que tener audacia para rebatir la tesis sustentada por el señor Ministro, dada la forma en que él ha planteado el debate.

Antes de seguir en otro orden de consideraciones, quiero decir dos palabras para expresar hasta el fondo de mi pensamiento. Estoy de acuerdo con el señor Tocornal, citado por el señor Huneeus, en que las facultades extraordinarias pueden darse en circunstancias muy especiales, que no son las actuales.

En esas condiciones, sólo cuando no haya otra salvación, se puede plantear el debate; pero no desde el punto de vista constitucional, sino de salvación nacional, y sólo en esas circunstancias se puede tener la audacia de solicitarlas y la debilidad de concederlas.

Quiero ahora llamar la atención a un hecho. Esta facultad extraordinaria o discrecional que nos pide el Gobierno, padece del mismo mal que critican los tratadistas, la indeterminación del plazo. La atribución puede ser eterna.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Mientras el Congreso no despache el Estatuto Administrativo.

El señor MAZA.—Basta para ello que el Ejecutivo no presente las leyes militares.

Saben bien los honorables Senadores que el proyecto de Estatuto Administrativo tiene una tramitación especial que durará dos o tres meses. ¿Y la ley sobre sueldos del Ejército y la Armada? ¿Cuándo irá a ser presentada? Dios sabe cuando; y mientras no se presente ni se despache, el Gobierno mantendrá en su mano todo el sumum de estas facultades que pide, que son algo así como dictatoriales.

"Mientras se despachan el proyecto de Estatuto Administrativo y las leyes que fijen defini-

tivamente los sueldos del Ejército y la Armada, se suspende, etc."

No sé si esto está bien claro para que todo el mundo lo entienda como yo creo entenderlo, pero me parece que nadie dejará de encontrarme razón; si sé leer, yo creo que el Gobierno pide que le dejemos a su propia voluntad, a su prudencia, la determinación de lo que crea conveniente hacer para salvar al país.

Yo ruego a los señores Senadores que mediten un poco en la gravedad de la medida que se pide por el Gobierno, medida que se agravaría más aún porque podría ser indefinida, porque sólo del Presidente de la República depende que sean leyes los proyectos que aquí se anuncian sobre sueldos definitivos del Ejército y de la Armada.

O mis conocimientos son demasiado elementales para no ver en esto un grave peligro, o mi sentido común anda por los sueldos.

"Mientras se despacha el proyecto del Estatuto Administrativo y las leyes que fijan los sueldos del Ejército y de la Armada, se suspende la aplicación de las leyes y decretos-leyes que determinan la planta y sueldos y demás remuneraciones del personal de empleados de todos los servicios públicos, etc."

Encuentro una contradicción tan manifiesta en la redacción de este artículo, como en el que sigue; de manera que, realmente, no sé cómo se van a entender. En efecto aquí se dice: "mientras se despacha el Estatuto Administrativo", lo que será, según declaración del propio señor Ministro, de aquí a tres meses. En seguida todos los gastos fijos del Presupuesto para 1927 quedarán afectos a esta disposición; de modo que, aunque se despache el Estatuto Administrativo, seguirá rigiendo esta disposición para los gastos fijos. Esta es una cuestión.

En el inciso primero se dice: "que los ascensos y promociones que se otorguen sólo darán derecho durante el curso del año 1927 al goce de la mitad de la diferencia entre el sueldo del empleo que se desempeña y el que se ve a ocupar". Esta es una disposición absolutamente general que no está dentro de las facultades discrecionales; de modo que puede ser un artículo perfectamente separado de la ley. No veo tampoco qué relación tenga con el anterior, pues es una regla que se fija para el año 1927. De manera que ésta no es, en realidad, una facultad discrecional ni extraordinaria ya que puede ser una regla aparte.

En el segundo inciso se dice: "Los cargos que vaquen y que no sean indispensables para el mantenimiento de los servicios fundamentales del Estado, no serán llenados."

"Para la provisión de los cargos vacantes que sea indispensable llenar, se preferirá, dentro de las categorías que correspondan, a las personas de buenos antecedentes que hubieren sido excluidas del servicio por economías. La designación de estos empleados se hará con arreglo al decreto número 2592, de 24 de Diciembre de 1926."

Aquí existe una facultad completamente amplia. Conforme a las disposiciones de este precepto se viene a modificar la única salvación que tenían los empleados que han sido dejados sin sus empleos. Hasta los empleados cesantes gozaban de preferencia para ser colocados, conforme a la disposición citada, pero según la nueva disposición, esto queda al criterio de Su Excellencia el Presidente de la República, pues puede calificar a los empleados, ya que eligirá a las personas de buenos antecedentes que hubieren sido excluidas del servicio.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda).—Es un derecho que torga la Constitución al Presidente de la República, de nombrar a los empleados públicos.

El señor MAZA.—Comprendo que cuando exista un empleado que no reúna condiciones para serlo, se le destituya, lo que puede hacer el Presidente de la República pidiéndole informes al Director del ramo y de acuerdo con el Congreso, cuando es jefe de oficina; pero esto de que se le vuelva a calificar sus buenos antecedentes, modificando las leyes que el Congreso dictara con anterioridad, me parece una frase muy bonita y aún moral para obtener armas para ejercer el favoritismo.

Todavía, señor Presidente, va en contra de un derecho, no diré de un derecho, de una expectativa que tiene esta gente y que por esta misma razón son acreedores de mayores contemplaciones.

Aquí deseo formular algunas preguntas, tal vez para mí mismo. ¿Qué quiere el Gobierno? ¿Quiere tener con este artículo una fuente de economías o quiere tener con este artículo un medio para transformar las leyes del país?

Si el Gobierno quiere con este artículo hacer economías, si desea reducir los gastos en una cantidad determinada de pesos, no veo por qué haya obstáculos para aceptar la indicación propuesta por el señor Cariola, que es justa y viene a llenar la cifra de economías que se desea obtener sin los inconvenientes constitucionales anotados en la proposición que se discute.

A la indicación formulada por el honorable señor Cariola no se le pueden hacer las objeciones que se han hecho a este artículo, y se obtendría con ella el mismo resultado que persigue el Gobierno.

En efecto, la indicación del honorable colega, formulada en forma justa y bien meditada, vendría a rendir la misma cantidad de dinero que se cree produciría el artículo en la forma propuesta y sin ninguno de los inconvenientes constitucionales de aquél; no me explico por qué encuentra la resistencia del señor Ministro.

La indicación del honorable señor Cariola tiene como base un descuento de un tanto por ciento al aumento que hayan tenido los sueldos, lo que no puede ser más justo, porque si un empleado ganaba quinientos pesos al mes y hoy recibe un sueldo de mil pesos mensuales, lo natural es que los quinientos pesos que ha tenido de aumento en su remuneración sufran un descuento.

No es el mismo caso el de un empleado que ha desempeñado su puesto durante treinta años, sin haber recibido una sola amonestación, que quedaría entregado al capricho de un Ministro a la buena o mala voluntad del jefe de la oficina y que podría, en consecuencia, ser lanzado a la calle, y si todavía a las circunstancias que he anotado, se agrega la de que no ha tenido aumento de sueldo por medio de decretos-leyes, llegamos a la conclusión de que la disposición en la forma propuesta resulta para aquel empleado una perfecta injusticia.

En cambio, la fórmula propuesta por el honorable señor Cariola, que daría el mismo resultado que se persigue con el artículo, es la menos injusta y evitaría, al mismo tiempo, que los empleados quedaran entregados al capricho, a la voluntad o la prudencia de los hombres.

El señor EDWARDS (Ministro de Hacienda). — O al destino que, más que la prudencia de los hombres, determinará quiénes entren a figurar en la Administración.

El señor MAZA. — De nuevo debo confesar mi absoluta incapacidad para hacerme comprender del señor Ministro.

He comentado el deseo del Gobierno en orden a obtener las facultades que se le otorgan en este proyecto.

Quiero ponerme en el mejor de los casos, o sea que el proyecto en discusión se apruebe para que rija mientras se aprueba el Estatuto Administrativo, o sea por dos o tres meses. Esto quiere decir que el trabajo enorme que realice el Ministro, será para dos o tres meses. Si lo que se desea es sólo un procedimiento rápido para obtener desde luego economías en los presupuestos, no me explico la resistencia a la indicación del señor Cariola que produce ese resultado sin ofrecer las dificultades de este artículo en debate.

Y una última observación, señor Presidente.

Esta Administración lleva más de un año en ejercicio. Pues bien, en este lapso no creo que

con razón se pueda decir que el Congreso no ha colaborado en la mejor forma posible al despacho de todos los proyectos que el Gobierno le ha presentado.

¿Puede desconocerse, acaso, que el Senado ha propuesto el mayor número de las ideas planteadas para reducir los gastos de la Nación? Las distintas comisiones de esta Cámara, en especial la de Gobierno, ¿no han trabajado tan arduamente que puede decirse que no podría exigírsele más? Nadie puede negar que ha desarrollado una labor tan continuada, que se ha llegado a afectar la salud de más de una de las personas que la atienden. No conozco en detalle el trabajo que realiza la Honorable Cámara de Diputados; pero estoy cierto de que ella tampoco habrá sido obstáculo para que la acción del Gobierno obtenga el éxito que se desea para producir economías en los gastos públicos.

En consecuencia, no son las Cámaras las que impiden la acción gubernativa en esta materia. Y de ahí que, sin hacer mayores consideraciones sobre el particular, me limitaré a expresar que es extraño que si el Gobierno consideraba que su proyecto era conveniente, haya dejado transcurrir todo el año sin que el Gobierno haya hecho uso de las verdaderas facultades constitucionales que tiene para que el Congreso despache rápidamente una ley; lo cual puede conseguirse en menos de treinta días en cada Cámara.

Pero hemos visto que los proyectos enviados al Congreso sobre la materia que nos ocupa traían defectos que se esperaba corregir en las Comisiones o en las Cámaras mismas, de manera que el Gobierno no ha podido exigir el despacho de sus proyectos tales cuales los ha enviado.

Ahora digo yo: ¿podrán en diez días las mismas personas, tener la virtud de dictar estas disposiciones que no han podido despacharse en el espacio de un año, y todavía, para que rijan sólo por tres meses? Esto me parece una cosa fuera de toda razón.

Sin embargo, señor Presidente, se dice por ahí, con una injusticia que es dolorosa, que el Congreso no hace otra cosa que poner obstáculos a la marcha del Gobierno; que el Poder Ejecutivo no encuentra facilidades de ninguna naturaleza en el Congreso.

Debo insistir nuevamente, señor Presidente, en algo que considero muy grave: está cundiendo como un oleaje la afirmación de que la situación actual es obra de la negligencia y pereza del Congreso. Esto es injusto; empleando los mismos términos que el comentador de la Constitución, señor Huneeus, diré que esto es monstruoso.

Parece que todas estas manifestaciones fueran síntomas de una campaña sistemática. El

país no tiene verdadero conocimiento de la labor del Congreso. Un Poder Ejecutivo que prepara debidamente sus proyectos, de acuerdo con la Constitución de 1925, puede obtener en menos de dos meses el despacho de los proyectos de leyes que estime necesarios. Pero si no tiene bien estudiadas sus medidas, si no tiene fe en sus proposiciones o proyectos, pasa un año, pasarán dos y quién sabe cuántos años, sin que sean leyes.

Y de nuevo, repito, ¿por qué no son ya leyes esos proyectos que ha enviado? Lisa y llanamente porque no ha confiado en la bondad de sus proposiciones, por lo cual no ha podido exigir su aprobación.

Francamente, por donde se le mire, este artículo que confiere facultades extraordinarias al Ejecutivo, es inaceptable. Y por eso, señor Presidente, yo no le daré voto favorable, sino que, en cambio, aceptaré la indicación que ha formulado el honorable señor Carriola; si no se presenta otra que considere más conveniente todavía.

En esta materia no quiero formular por mi parte ninguna indicación, porque reconozco que para apreciar esta cuestión sólo dispongo de elementales conocimientos de Derecho Constitucional, pero ni siquiera elementales los tengo de la ciencia económica. Pero, como he dicho, con esos elementales conocimientos me formo un criterio que me indica que debo preferir la indicación formulada por nuestro honorable colega el señor Carriola.

El señor SECRETARIO.—El honorable señor Barros Errázuriz ha dado forma a las observaciones que ha hecho, proponiendo el siguiente artículo 14 en reemplazo del que envía la Cámara de Diputados:

"Mientras se despacha el proyecto de Estatuto Administrativo y las leyes que fijen definitivamente los sueldos del Ejército y Armada, se reducirán los gastos fijos del presupuesto en la forma siguiente:

1.o (Igual).

2.o (Igual).

3.o Los grados de ingreso a los servicios públicos tendrán una remuneración inferior en un 25% a la que establece en las leyes y decretos-leyes actualmente en vigencia.

4.o (Se suprime).

5.o Suprímense los cargos que no sean indispensables y cuya supresión no imponga un mayor gravamen para el Estado por vía de deshaucio o de jubilación debiendo el Presidente de la República solicitar la ratificación legislativa de estas supresiones en el plazo de tres meses contados desde la vigencia de esta ley.

6.o Suprímense asimismo, o disminúyense las gratificaciones que no correspondan a necesi-

dades reales, debiendo solicitarse la ratificación legislativa en la misma forma del número anterior.

7.o Las funciones análogas desempeñadas en distintas ramas de la administración tendrán remuneraciones equivalentes, tomándose como base el sueldo más bajo actualmente señalado por las leyes.

8.o Se fusionarán los servicios o funciones que permitan una economía efectiva en los gastos públicos debiendo solicitarse la ratificación legislativa en la forma establecida en el número 5.o

9.o Se rebejarán en una suma que no exceda del 10% los sueldos de todos los empleados de los servicios públicos en proporciones uniformes y tomando en consideración los aumentos recibidos con posterioridad al presupuesto del año 1925 y a las disminuciones establecidas en la ley de Emergencia, debiendo solicitarse la ratificación legislativa en la forma establecida en el N.o 5.o. Esta disposición no se aplicará a los funcionarios que actualmente gocen de una remuneración total que no exceda de \$ 4.800 anuales.

El señor OYARZUN (Presidente).—En discusión la indicación, conjuntamente con el artículo primitivo.

El señor VICUÑA (Ministro del Interior).—Señor Presidente, es muy interesante el debate constitucional en que se encuentra empeñado el Senado. Otros debates constitucionales se podrían plantear también sobre los diversos puntos que han servido de base a la presentación del Gobierno, y me permitiré recordar al Honorable Senado los antecedentes de la cuestión en que nos encontramos.

Después de mucho tiempo con gobiernos de facto, se encuentra el país con una organización administrativa exagerada en su costo. La falta de Constitución había permitido la dictación de decretos-leyes que ordenaban gastos que no guardaban relación con las fuentes de recursos del Estado. Un déficit considerable se anunció como término del ejercicio financiero del año 1925, que, tanto el Gobierno como el Congreso, han procurado salvar tomando diversas medidas.

Durante el año de 1926 se presentó un Presupuesto que debía saldarse, entre otros recursos, con el producto del remate de terrenos salitrales, remate que no se efectuó. Por otra parte, la Honorable Cámara de Diputados rechazó ese Presupuesto para 1927 presentado por el Gobierno al Congreso. Esa corporación estimó que era inconstitucional despachar un proyecto de Presupuestos en déficit; y esta resolución originó un conflicto que el Presidente de la República solucionó determinando una norma: el

cumplimiento estricto de la Constitución, y haciendo presente a la Cámara de Diputados que retardaría la aplicación de la ley de Presupuestos del año 27 hasta la segunda quincena del presente mes. Estamos en ella.

Tan pronto como entramos al desempeño de nuestras funciones de Secretarios de Estado, dentro del propósito de buscar la armonía y la cooperación de los Poderes Públicos, pedimos una reunión a los comités de los partidos en la Cámara de Diputados, para buscar los medios de financiar los presupuestos de 1927 y solucionar así el conflicto constitucional que se empeñaban en presentar con caracteres muy graves. El resultado de esta petición del Gobierno, fué el rombramiento de una Comisión Mixta de Senadores y Diputados que estudió, conjuntamente con el señor Ministro de Hacienda, el problema financiero para arbitrar recursos como salvarlo. Estudiadas estas medidas, se fijó en el cuadro de ellas una partida por economías en los gastos públicos.

Permítame el Honorable Senado, recordar nuestro régimen constitucional en materias de gastos.

Si el Congreso cree que al Ejecutivo le corresponde presentar los presupuestos equilibrados, debe darle las facultades necesarias para hacerlo; si se cree que al Congreso le corresponde equilibrarlas, no debe hacer cargos al Ejecutivo por ese motivo. Pero si se toma este último camino, es evidente que las disposiciones constitucionales que han velado por la promulgación oportuna de los presupuestos, fracasan.

El Presidente de la República no tiene facultades para aumentar las contribuciones, no tiene facultades para disminuir los gastos fijos, puede hacerlo apenas en los gastos variables; pero el Honorable Senado sabe que estos, en su mayor parte, son fijos por su naturaleza; de modo que nos enredamos en un conjunto de dificultades, de discusiones de atribuciones, pero mientras tanto, el país continua siendo víctima del mal inmenso del desequilibrio de sus finanzas.

¿Cómo podría el Gobierno modificar por sí solo los gastos fijos sino hay una ley que lo autorice para hacerlo? ¿Cómo podría cobrar las contribuciones sin una ley que lo autorizará para ello? ¿Cómo podría saldar los presupuestos sin la cooperación del Congreso? De aquí que el actual señor Ministro de Hacienda haya venido a buscar estas autorizaciones al Congreso.

La Comisión Financiera preparó un proyecto, del cual tomó conocimiento la Cámara de Diputados, y se llegó a una solución de la dificultad sobre promulgación de la ley de presupuestos que está contenida en el artículo final del proyecto ya aprobado por la otra Cámara.

Según este proyecto el Congreso daría al Presidente de la República las facultades necesarias para saldar el presupuesto; el Presidente de la República rectificaría su cálculo de entradas, y aprobado éste por la Comisión Mixta, se mandaría al Congreso un nuevo proyecto de presupuestos, el cual sería promulgado el 1.º de Febrero. Esta es la base de lo convenido en la Comisión y esto ha sido lo aprobado por la Cámara de Diputados. Esto permitirá al país tener presupuestos debidamente equilibrados el 1.º de Febrero.

Pero para saldar este presupuesto, se necesitaba hacer fuertes economías en los gastos fijos. Esto podía obtenerse por dos medios: o despachando la ley de supresión de empleos, o aprobando el Estatuto Administrativo. Una y otra leyes no han sido despachadas.

No digo yo ni lo he dicho nunca, que sea por falta de celo de los señores Senadores o Diputados que forman parte de las comisiones que han estudiado estos proyectos, sino que creo que ello se debe a las dificultades materiales inherentes a una labor tan pesada como ésta.

La reorganización de los servicios públicos no es obra de un momento; la supresión de empleos en todas las reparticiones de la Administración pública no es una obra que pueda hacerse a la ligera. De ahí que yo esperara que, conjuntamente con el despacho de este proyecto financiero, se hubiera despachado, también, siquiera el que reducía los empleos públicos; pero con sorpresa me he impuesto de que, desgraciadamente, este último proyecto no podría ser aprobado oportunamente; por muchos esfuerzos que hicieran los señores Senadores para aprobarlo, y, sobre todo, porque ese proyecto no tenía ambiente favorable en la otra Honorable Cámara.

De ahí que, al comenzar el año, como lo sabe el honorable Senador por Valdivia, señor Catriola, me asaltó una grave preocupación acerca del modo como se podrían saldar los Presupuestos de 1927, pues no divisaba medio de reducir los gastos fijos si no se dictaban leyes que así lo determinaran precisamente.

El Gobierno necesitaba tener una base en que apoyarse para reducir los gastos fijos en 22 millones de pesos, pues de otra manera se presentaría la dificultad constitucional que se ha indicado en la Honorable Cámara de Diputados para equilibrar los Presupuestos. Y en tal evento al Gobierno no le quedaba otro camino que aplicar el Presupuesto de 1927 el 1.º de Febrero o durante la segunda quincena de Enero, en la forma en que lo había presentado al Congreso en Setiembre de 1926.

Establecida esta situación, que espero que

los señores Senadores aprecien en toda su importancia, nunca pasó por la mente de ninguno de los hombres de Gobierno la idea de atropellar las facultades del Congreso, ni pedir facultades extraordinarias que no se encuadraran en los preceptos de nuestra Constitución.

Dos ideas se discutieron de preferencia para salvar esta dificultad. Una de ellas se acercaba al concepto de la proposición formulada por el honorable señor Cariola, que también coincide con la indicación formulada por el honorable señor Echenique, para proponer a las Cámaras la dictación de una ley en que se dispusiera la reducción de los sueldos de los empleados públicos en cinco o diez por ciento, o en una proporción determinada, de acuerdo con los aumentos que hubieren tenido desde una fecha determinada. Francamente, yo no compararía de esta idea, porque la considero profundamente injusta.

Hace algún tiempo, como Diputado, propuse un proyecto de ley en sustitución del Estatuto Administrativo, con el objeto de solucionar las dificultades creadas por la enorme máquina administrativa que tenemos montada en el país: proyecto que tenía por objeto suspender los efectos de las leyes y decretos leyes que fijan la planta y sueldos del personal de la Administración Pública, entregando a la Comisión Mixta de Presupuestos facultades suficientes para confeccionar un presupuesto en que se hicieran economías en los gastos por una cantidad igual a la que el Gobierno necesitaba para equilibrarlos, o sea, por ochenta y cuatro millones de pesos; e indicaba en el texto del proyecto fórmulas para hacer una rebaja escalonada, según los aumentos que hubieren recibido los sueldos, si era el triple, el doble o el 50 por ciento, pero no una escala fija; porque los aumentos hechos sin plan ni concierto eran enormes en algunas reparticiones, más bajos en otras, insignificantes en algunas. De modo que un criterio general uniforme no podía aplicarse.

Yo recuerdo que el año 1923, estudiando la reorganización de los servicios públicos encontré ya entonces deficiencias en ciertas ramas de la Administración que determinaba la necesidad de aumentar algunos sueldos.

Mientras se proponía esta idea de la rebaja pareja de sueldos estábamos estudiando el Presupuesto mismo, los servicios públicos en sus detalles, con el propósito de traer al Senado en la discusión del proyecto de supresiones de empleos un estudio más amplio de la reorganización administrativa, ideas que significaran economías, y se vió que esas economías podían hacerse sin necesidad de imponer a los empleados públicos un

nuevo gravamen en sus sueldos, en forma pareja o proporcional, que, en realidad, en cualquiera de sus formas, se aleja de la justicia.

Durante todo este tiempo la Administración se ha inflado; ha ingresado al servicio público mucha gente que no corresponde a las necesidades de las funciones administrativas. Verdaderamente, hay servicios en los cuales se pueden hacer economías suprimiendo empleos; pues no es posible que los buenos funcionarios que no corresponden a una necesidad verdadera de la administración pública, que sólo estén pesando sobre la situación financiera del país; a la vez que forman la impresión de que, se debe hacer una reducción de sueldos por pareja, siendo que, en realidad, algunos empleados son útiles mientras que otros no lo son, y han entrado y se mantienen en el servicio por favor.

El grado de los ascensos, que es la primera de las medidas propuestas, solamente es un sacrificio de expectativas; de aquí que yo pensara en que en lugar de decir que los sueldos se redujeran en un 5 a 10 por ciento, se estableciera una reducción de los gastos fijos en un 5 a 10 por ciento, que no es lo mismo que reducir sueldos.

Este Gobierno, que a juicio de algunos honorables Senadores, que lo han expresado en frases elocuentes, aparece empeñado en tomarse facultades dictatoriales para disponer de todo el poder público, no tendría para demostrar el error en que incurren esos honorables Senadores sino que recordar el origen del proyecto que está en debate: origen que no puede ser más simple. Ruego al Honorable Senado me siga en la historia del proyecto.

Decía el proyecto primitivo presentado por el Gobierno: "Mientras se despacha el proyecto de Estatuto Administrativo, se autoriza al Presidente de la República para reducir los sueldos del personal de la Administración Pública de un 5 a un 10 por ciento"; y nada más.

Consultados los Comitees de los partidos de la Cámara de Diputados sobre este proyecto, lo estudiaron con sus correligionarios. El Partido Conservador contestó que le parecía grave la medida; pero que sin embargo, por tratarse de circunstancias extraordinarias, y a fin de salvar el Presupuesto, lo aceptaría con dos modificaciones, una de las cuales consistía en agregar a las leyes que fijan definitivamente los sueldos del Ejército y la Armada, y la otra, en que se completara el pensamiento con esta frase: "se suspenden los efectos de las leyes y decretos leyes que determinan la planta y sueldos y demás remuneraciones del personal de empleados".

El Partido Radical observó que, además de esto, querría la explicación de las facultades que

deseaba el Ejecutivo en virtud de esta modificación. Al día siguiente llevé el proyecto, incorporando en el inciso 1.º las dos indicaciones del Partido Conservador, y, agregando, todavía, que esta suspensión era sólo para los efectos de la autorización que se concedía al Presidente de la República y no para reducir en el Presupuesto de 1927. De modo que no es una autorización limitada, como se ha creído el señor Senador; y, todavía, agregué que se procedería en la forma y orden establecidos en el proyecto.

Ya ve, pues, el Honorable Senado cómo no buscamos una dictadura monstruosa; sino que vamos más allá de las propias insinuaciones de los partidos políticos, para ponerle limitaciones a estas facultades.

Repito que como no ha merecido observación el número 1.º, sólo me haré cargo de una insinuación hecha por el honorable señor Marza, cuando dijo que este número podía ser materia de un artículo aparte. Yo concuro con Su Señoría en esta idea; pero al mismo tiempo, debo observar que está colocada aquí para comprender la economía que ella significa, entre el 5 y el 10 por ciento, en que deseamos rebajar los gastos fijos, para así hacer menos necesaria la aplicación de las demás medidas y en el orden en que se indican.

Respecto al número 2.º, se hizo en la Honorable Cámara de Diputados una indicación por un miembro del Partido Radical; indicación que no alcanzó a votarse por dificultades reglamentarias, pues estaba cerrado el debate.

Esta indicación, si mal no recuerdo, consistía en pedir que la declaración de la necesidad de llenar un puesto, fuera suscrita por los 9 Ministros de Estado; idea que está contenida en el decreto que cita esa disposición, y que, por lo demás no tendría ningún inconveniente en aceptar.

En el artículo 3.º se habla de la creación del grado de ingreso a los servicios públicos, con menor remuneración. Yo no veo ninguna dificultad constitucional para aceptar este artículo. El honorable señor Barros Errázuriz ha propuesto que esta medida se relacione con un 25 por ciento menos del sueldo actual.

Pero me voy a permitir observar a Su Señoría, que estas proporciones de 25 por ciento, o de cualquier tanto por ciento, resultan un poco engorrosas en la práctica, sobre todo después de la aplicación de la Ley de Emergencia, que ha fraccionado enormemente los sueldos; de manera que, como regla fija, un determinado tanto por ciento de descuento no parecería aceptable; pero sí podría aceptarse esa cifra como un máximo.

El honorable Senador ha pedido, además,

que se elimine el N.º 4.º, que dice: "Determinación de una planta normal de los servicios públicos, que se irá aplicando a medida que se produzcan vacantes". Su Señoría ha creído que esta medida podría llevar al Gobierno a reorganizar todos los servicios públicos, a modificar la planta de todas las ramas de la Administración, lo que importaría conceder una facultad excesiva al Ejecutivo.

A mi juicio, señor Presidente, esa facultad no sería excesiva, según sea, naturalmente, el sentido en que se interprete esa disposición, sin tener los escrúpulos que se han manifestado.

Debo recordar que hace años, en 1913, desempeñando yo la cartera de Hacienda, fui autorizado para reorganizar los servicios de la Administración de los Impuestos Internos, y que la reorganización dió buen resultado. Posteriormente, el decreto orgánico del servicio fué incorporado en la ley respectiva, y dentro de esa autorización se produjo también una reducción de empleos, pues cerca de cuarenta empleados de la Dirección de Impuestos Internos salieron del servicio. Era Ministro del Interior en aquella época, el honorable señor Barros.

Ahora se trata, señores Senadores, de que en lo que se refiere a vacantes, el propio Gobierno se fije una norma general, que se comunicará al público y al Congreso para su debida fiscalización, y que servirá de pauta para llenar los puestos que vagen. De modo, pues, que lejos de ser una facultad muy amplia, sería una limitación de facultades.

El número 5.º dice: "Supresión de cargos que no se estimen indispensables, siempre que con ello no importe un mayor gravamen para el Estado por vía de desahucio o de jubilación."

Yo pregunto: ¿habrá alguien que en la situación presente tenga interés en que se mantengan los puestos que no son indispensables? Evidentemente que no. ¿Qué norma seguirá el Gobierno? Naturalmente, la que indican los estudios que el propio Gobierno ha hecho en esta materia, así como los de la Comisión de Gobierno del Senado, que estudia el proyecto de Estatuto Administrativo; todo lo cual se irá aplicando mientras se despacha ese proyecto.

En esta materia me parece que el honorable señor Barros Errázuriz ha indicado la conveniencia de que el Gobierno, al hacer uso de esta facultad, la someta a la ratificación del Congreso, idea que yo no estaría distante de aceptar, siempre que la facultad se pudiera aplicar desde luego.

El señor BARROS ERRAZURIZ.—Esa es la mente de mi indicación.

El señor RIVAS VICUÑA (Ministro del In-

terior).—“N.º 6.º Disminución o supresión de asignaciones o gratificaciones que no corresponden a necesidades reales.”

Entiendo que la modificación del honorable Senador sería sólo para cambiar la redacción imperativa.

“N.º 7.º Se procurará que las funciones análogas desempeñadas en distintas ramas de la administración, tengan remuneraciones equivalentes, tomando como base el sueldo más bajo actualmente señalado por las leyes.”

Entiendo que la indicación que ha formulado el honorable Senador señor Barros Errázuriz elimina el término “procurará”.

Le doy cierta importancia a este término; si bien no hago cuestión de que se mantenga esta misma palabra, porque, en verdad, las situaciones son distintas.

Hay funciones análogas en diversas funciones públicas. Por ejemplo, el contador de una administración y el contador de otra administración. Si nosotros establecemos como norma fija la igualdad de los sueldos de un contador y de otro, podremos cometer una injusticia al equiparar los sueldos de ambos contadores, porque puede acontecer que uno tenga mucho trabajo y el otro mucho menos. Por eso debe dejarse a la discreción del Gobierno hacer la equiparación de sueldos.

Respecto del N.º 8, sobre fusión de servicios, es evidente que si se suprime un empleo que realmente corresponda a un servicio efectivo, será necesario encomendar éste a otro empleado.

Este es el alcance de esta disposición.

En el número 9.º del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, que se refiere a las rebajas de los sueldos en consideración a los aumentos recibidos, se observó por el comité radical de aquella Honorable Cámara que debería fijarse entre un 5% y un 10%.

Yo observé que no valía la pena establecer como mínimo en la rebaja de los sueldos entre el 5% y el 10%, porque entonces el resto del proyecto sería ineficaz; agregué que bastaría con decir que esta rebaja no excedería de tal cifra.

Estas son, señores Senadores, las facultades dictatoriales, casi abusivas, inconstitucionales, que el Poder Ejecutivo pide y de cuya constitucionalidad se duda; y que, en realidad, no tienen otro objeto, dentro de la misma Constitución, que cumplir con aquel concepto de que los presupuestos deben ser equilibrados.

¿Tiene plazo esta autorización? Sí, señor

Presidente. El término de la vigencia de los presupuestos del año 1927.

Ha entendido el honorable Senador señor Maza que esta autorización, en virtud de lo dispuesto en el artículo primero del proyecto, no sólo regirá hasta el momento en que se dicte la ley sobre Estatuto Administrativo, sino que hasta que se despache también la ley de sueldos del Ejército y la Armada, No, señor Presidente. No es ese el concepto que de esto tiene el Gobierno.

El señor MAZA.—Pero no dice eso la ley.

El señor RIVAS VICUÑA (Ministro del Interior).—Si hay una obscuridad de redacción que motive esa duda, puede aclararse. El concepto del Gobierno, en lo que se refiere al orden militar y naval, es que esta autorización regirá mientras se dictan las leyes de sueldos respectivos, y en el orden civil, mientras se dicta el Estatuto Administrativo.

Comprenderá el Honorable Senado que el ejercicio de estas facultades no es una cosa grata para los hombres de Gobierno. No las pide como un obsequio; las pide como una necesidad. Las aplicará, si las concede el Senado, con toda la discreción que nuestro espíritu nos dicte; espíritu que está enteramente ajeno a toda otra consideración que no sea la del bien público.

No deseamos otra cosa que equilibrar las finanzas. No llevamos a nuestros cargos ni odios, ni rencores, ni pasiones políticas, ni pretensiones partidaristas de ninguna especie. Si el Senado nos otorga estas facultades, haremos el sacrificio de aplicarlas; si no las otorga, tendremos que decir que el propósito que nos trajo a estos bancos, de buscar la cooperación del Congreso para lograr el equilibrio de los presupuestos, o de poder promulgar presupuestos equilibrados, no se ha cumplido; y tendremos que reconocer que no hemos tenido la suerte de corresponder a este anhelo, que era nuestro, que es el de la mayoría de la Cámara, y lo es, sin duda, del país entero. Finalmente, tendremos que desear que otros más afortunados que nosotros vengan a equilibrar los presupuestos.

El señor OYARZUN (Presidente).—Como ha llegado el término de la hora, se levanta la sesión.

Se levantó la sesión.

Antonio Orrego Barros,  
(Jefe de la Redacción)