

Crónica

JORNADAS CHILENAS DE DERECHO PÚBLICO SANTIAGO 1961—VALPARAISO 1962

Tradicionalmente se reconoce a Chile como un pueblo de juristas. Sin embargo, en las últimas décadas no se había establecido un diálogo entre los estudiosos del Derecho Público a fin de permitir el intercambio de ideas y conocimientos y dar, en esta forma, una mayor difusión a esta importante rama del Derecho.

El Seminario de Derecho Público de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile de Santiago, dirigido por el profesor don Humberto Cifuentes B., comprendiendo la importancia del diálogo inter-universitario y la necesidad de discutir los problemas nacionales desde un ángulo científico, decidió efectuar un análisis y una revisión de las disciplinas que integran el Derecho Público. Para ello organizó las Primeras Jornadas Chilenas de Derecho Público con el fin de reunir en mesas redondas y foros a los juristas nacionales para discutir los problemas fundamentales de Derecho Administrativo, Aéreo, Constitucional, Internacional Público y Procesal Orgánico.

El temario de estas primeras jornadas fué el siguiente:

Derecho Administrativo "Revisión Crítica del concepto de Ente Autónomo en el Derecho Positivo Chileno".

Derecho Aéreo, "Derecho Astronáutico".

Derecho Constitucional, "Análisis Crítico de la Constitución de 1925".

Derecho Internacional Público, "Seguridad Colectiva y las Naciones Unidas".

Derecho Orgánico de Tribunales. "La independencia del Poder Judicial y la creación de los Tribunales Administrativos".

El 19 de Octubre de 1961, en el Aula Magna de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile de Santiago, se inauguraron estas Jornadas en un acto solemne, en el cual hicieron uso de la palabra don Darío Benavente, Decano de la Facultad; don Ramiro Méndez, Ministro de la Excelentísima Corte Suprema, a nombre del pre-

sidente de este alto Tribunal, don Enrique Silva Cimma, Contralor General de la República, y don Humberto Cifuentes, Director del Seminario de Derecho Público, quien, precisando el significado de estas jornadas, puntualizó: "Queremos difundir el Derecho Público, esta rama del Derecho sobre cuyos cimientos se asienta la organización jurídica y social de la colectividad; llevarlo más allá de las aulas para estimular su estudio y profundización es un deber ineludible. Conscientes de la importancia de esta labor, es que organizamos estas jornadas que son las primeras y esperamos que no serán las últimas, pues con ellas tenemos la satisfacción y el honor de iniciar una nueva etapa en el estudio de Derecho".

Con el espíritu antes indicado funcionaron y concluyeron su trabajo, las diversas comisiones, y es así, como se llegó a conclusiones altamente positivas tanto en el plano universitario como nacional.

La Comisión de Derecho Constitucional, presidida por el profesor don Jorge Guzmán Dinator, y en la cual tuvo una destacada actuación el rector de la Constitución de 1925, Sr. José Masa Fernández, como asimismo los catedráticos Enrique Vicente, de la Universidad Católica de Valparaíso; don Manuel Sanhueza y don Mario Cerda de la Universidad de Concepción y los señores Francisco Cumplido y Jorge Ovalle de la Universidad de Chile de Santiago, acordó recomendar: a) la introducción en el régimen político constitucional chileno de un sistema que permita la incorporación automática en el cuerpo electoral de todos los individuos que reúnen los requisitos necesarios para ejercitar el sufragio, de manera que exista una proporción más alta que la actual entre el número de habitantes y el de ciudadanos; b) La dictación de un Estatuto de los Partidos Políticos sobre bases constitucionales democráticas que conduzcan a la canalización de la opinión pública en grandes corrientes partidistas que puedan servir de sustento a una defi-

nida orientación del poder político; y c) La consagración en el régimen constitucional de una mayor participación del pueblo en la decisión de los más importantes problemas públicos por medio de instituciones como la iniciativa legislativa popular, el referendun, el veto popular, la revocación y la opción institucional.

Además, y "teniendo en cuenta que la actual división administrativa del país no satisface las necesidades de desarrollo de las regiones en que él se divide naturalmente y que la propia Constitución establece que las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de propender a la descentralización del régimen administrativo interior y que los servicios generales de la nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes, la Comisión de Derecho Constitucional, acordó, por último, la modificación del capítulo XI de la Carta Fundamental en el sentido que la Constitución reconozca para los fines administrativos la división nacional en regiones "geográfico-económicas" que lo integran y el principio de que los órganos de administración de esas regiones se generen en ellas mismas y sean representativos de las actividades organizadas que existan en ellos.

Derecho Administrativo.— La Comisión de Derecho Administrativo, presidida, en primer término, por el señor Contralor General de la República y profesor titular del ramo en la Universidad de Chile, don Enrique Silva Cimma, y posteriormente, por el profesor de la misma Universidad, don Manuel Daniel Argandoña, debatió los problemas doctrinarios y de derecho positivo que se plantean con la generación de los "entes autónomos". En estos debates tuvo una destacada participación el catedrático del ramo de la Universidad Católica de Santiago, profesor don Arturo Aylwin Azócar, llegándose al final, del debate a las siguientes conclusiones:

1.— Establecer una terminología uniforme para denominar los servicios públicos. Acordándose para este efecto, la siguiente clasificación: Administración Nacional y Administración Comunal. La primera constituida por los servicios fiscales y por los servicios autónomos, considerando, en la especie, como servicios fiscales aquellos que carecen de personalidad jurídica, se financian con los fondos del Presupuesto General de la Nación y están subordinados directamente al Presidente de la República.

Por el contrario, son servicios autónomos aquellos que tienen personalidad jurídica propia, patrimonio distinto del Fisco y gozan de autonomía

del Poder Central, aunque estén sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República. Entre los servicios autónomos se encuentran "las empresas estatales" (se suprime la denominación empresa fiscal), entendiéndose por tales aquellos servicios que, para cumplir una finalidad pública, realizan una actividad industrial o comercial, y las "instituciones autónomas", cuya característica es la de gozar de un mayor grado de autonomía.

2.— Propiciar la dictación de una ley que ponga en vigencia la clasificación precedente, y en lo posible, incorporar esta ley a un nuevo texto de la Ley de Ministerios.

3.— En armonía con las conclusiones anteriores propiciar la siguiente reforma constitucional: suprimir en el inciso 3º del artículo 45, la referencia a las empresas fiscales y a las instituciones semifiscales e introducir la expresión "servicios autónomos". De este modo se reemplazaría la frase "de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales" por la frase "y de los servicios autónomos"; y

4.— Designar una comisión representativa de las Jornadas para redactar el proyecto de reforma constitucional y el de la ley referida.

Derecho Aéreo.— La comisión de Derecho Aéreo, presidida por el Profesor de la Universidad de Chile, don Julio Olavarría Avila, debatió la problemática del Derecho Astronáutico. En el transcurso del debate tuvieron una destacada participación el Profesor Sr. Enrique Munita y a los Ayudantes del Derecho Aéreo, señores Jaime Navarrete y Jaime Cruzat. Por último, considerando que las bases fundamentales que inspiran las normas jurídicas de la navegación interestaral del futuro deberán cimentarse en los principios e instituciones que conciernen a los Derechos Aéreo y Marítimo, sin perjuicio de las características propias que le serán peculiares, en razón del medio. Se acordó recomendar: 1.— Que el organismo más idóneo para abocarse al conocimiento y fijación de los problemas jurídicos a que dará lugar esta navegación es por derecho propio la comunidad internacional de naciones representada por la NU, y 2.— La creación de un organismo nacional que se preocupe de recoger las informaciones y estudios que versen sobre los problemas jurídicos derivados de la navegación interestaral.

Derecho Internacional Público.— La comisión del ramo, presidida por el catedrático don Ernesto Barros Jarpa, se abocó al problema de "La Seguridad Colectiva y las Naciones Unidas". In-

tervinieron en el debate el Profesor Mario Carvallo Soto, de la Universidad Católica de Valparaíso, el reverendo Raúl Cereceda S. J., profesor de la Universidad Gregoriana de Roma; el Profesor de la Universidad de Chile de Valparaíso, don Enrique Gajardo; el asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, don Domingo Arteaga y el Profesor de la Universidad de Chile, don Santiago Benadava. Se acordaron las siguientes conclusiones:

1.— El funcionamiento y aplicación del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas no ha sido eficaz, entre otras, por las siguientes razones:

a) No existen actualmente en el plano político internacional las condiciones necesarias para hacer operante un sistema de esta naturaleza tales como el desarme, la universalidad real de la organización, una conciencia más exacta de la comunidad internacional, etc.

b) Existen profundas diferencias ideológicas y de valores morales entre los Estados de la comunidad internacional y excesiva concentración del poder internacional en algunas naciones;

c) La deficiencia de algunos aspectos del sistema jurídico y estructural establecido en la Carta como por ejemplo, el derecho de veto de las grandes potencias.

2.— Sin embargo, el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta en los planos universal y regional, constituye un progreso con respecto a la situación que prevalecía antes de la creación de Naciones Unidas.

3.— Uno de los elementos más importantes que contribuyen a hacer operante cualquier sistema de seguridad colectiva es el apoyo de la opinión pública, expresado sea a través de los órganos de difusión pública, sea a través de organismos mundiales y regionales.

4.— Los organismos regionales basados en la igualdad jurídica de todos sus miembros y compatibles con los Principios y Propósitos de las Naciones Unidas, tales como la Organización de Estados Americanos, contribuyen poderosamente a la realización del ideal de la seguridad colectiva.

Se acordó, por último, agregar al resultado del trabajo algunas conclusiones doctrinarias sobre seguridad colectiva que sometió al debate el Prof. Sr. Carvallo.

Derecho Procesal.— La comisión de trabajo de Derecho Procesal Orgánico analizó el tema "La independencia del Poder Judicial y la Creación de los Tribunales Administrativos". Esta comisión fue presidida por el catedrático don Fernando Ale-

ssandri Rodríguez y, posteriormente por el Catedrático don Hugo Pereira Anabalón. Durante la discusión del tema intervinieron los profesores Arturo Zavala, Gonzalo Calvo y Enrique Aímon, de la Universidad Católica de Valparaíso y Patricio Aylwin, de la Universidad de Chile de Santiago, y los ayudantes, señores José Rodríguez, Alfonso Yanine y María Amalia Zagal de la Universidad de Chile de Santiago.

Como tema de discusión se propusieron las siguientes materias: Si el texto, contexto y espíritu de la Constitución Política vigente permite:

a) Que los tribunales administrativos se integren dentro del Poder Judicial, entendiéndose por tal los Tribunales Ordinarios;

b) La superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema sobre los tribunales Administrativos especiales;

c) La independencia absoluta de estos tribunales tanto frente al Poder Judicial como ante las superintendencias de la Corte Suprema.

Solución que el Código Orgánico de Tribunales proporciona a las interrogantes anteriores. Especialización de los tribunales Administrativos ante los puntos 1 y 2.

Hubo acuerdo por unanimidad en que el texto constitucional vigente permite tanto la integración de los Tribunales Administrativos dentro del Poder Judicial, como su independencia y organización como Tribunales Especiales.

Del mismo modo, se estimó que estos Tribunales no podrían excluirse de la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, pero debido a que en el período de debate de los días 19 y 20 hubo opinión minoritaria en contra, se acuerda dejar constancia de este hecho. El alcance de esta superintendencia debe ser materia de ley.

Frente al texto del Código Orgánico se estimó que él presenta perfecta armonía con el texto de la Carta Fundamental y que no habría inconveniente para considerar a los Tribunales Administrativos entre los Tribunales Especiales a que se refiere en su artículo 5 N° 9.

Finalmente, se sometió a votación el punto relativo a la especialización de los tribunales, considerando como tal los conocimientos teórico-prácticos en Derecho Administrativo que los magistrados de estos tribunales deberán poseer.

Se estimó por unanimidad que tanto en primera como en segunda instancia deberán ser tribunales especializados, pero en lo relativo a la intervención de la Corte Suprema no se adoptó acuerdo por estimarse que esta materia dice relación con la organización, proceso y recursos que se otorgan, materia no comprendida en el tema en debate.

En octubre de 1962, Valparaíso fue el nuevo escenario en el cual, con el mismo espíritu y pro-

curando los mismos fines, se reunieron los juristas nacionales a debatir la problemática del Derecho Público. Esta vez fue la Universidad Católica de Valparaíso quien organizó, con singular brillo, estas Segundas Jornadas de Derecho Público que tuvieron el mérito de combinar la organización sincronizada y eficaz, la altura y profundidad jurídica y el alto interés doctrinario y positivo de su temario. En esta ocasión se debatió por primera vez en Chile, una nueva especialidad del Derecho Público: el Derecho Público Económico.

Estas Segundas Jornadas de Derecho Público fueron inauguradas solemnemente en un acto en que hicieron uso de la palabra el Rector de la Universidad Católica de Valparaíso, Revdo. padre Hernán Larraín Acuña S. J., el Decano de la Facultad de Derecho de dicha Universidad, don José Florencio Infante Díaz, y el Director del Seminario de Derecho Público de la Universidad de Chile de Santiago don Humberto Cifuentes Barrientos.

El temario de estas Jornadas fue el siguiente: Derecho Constitucional, cuya comisión de trabajo estuvo presidida por el profesor Enrique Wiegand Garnham: "La evolución del concepto de soberanía en el Derecho Constitucional moderno", y "Las bases constitucionales para la organización administrativa de Chile".

Derecho Administrativo, cuya comisión de trabajo estuvo presidida por el profesor Enrique Vicente: "El régimen de autonomía o personificación de los servicios" y "El estado actual de la autonomía municipal en Chile".

Derecho Internacional Público, cuya comisión de trabajo estuvo presidida por el profesor don Eugenio Guzmán Varas: "Aspectos generales de los Regionalismos", "Los Regionalismos y la Carta de la NU", y "Estudio Crítico de los Regionalismos en relación con la Organización de las Naciones Unidas".

Derecho Procesal, cuya comisión de trabajo estuvo presidida por el profesor don Renato Damilano: "Los Tribunales Contenciosos Administrativos en Chile".

Derecho Público Económico, cuya comisión de trabajo estuvo presidida por el profesor don Julio Ruiz: "Los Caracteres de la Economía Latinoamericana" y "El Sistema Interamericano en el aspecto económico en relación con el Tratado de Montevideo".

Entre las conclusiones más importantes de estas Jornadas merecen destacarse las siguientes:

En Derecho Administrativo se acordó, entre otras cosas, mantener la clasificación de los servicios públicos que se recomendó en las Jornadas de Santiago; y en el aspecto municipal, propicia una reforma de la Constitución y de las leyes, de modo que la concepción del Municipio

y sus atribuciones se acomoden a la realidad contemporánea y al estado actual del progreso social.

En Derecho Público Económico, se acordó que es menester ir a una paulatina unificación jurídica en los campos de la política fiscal, monetaria, tributaria, laboral, comercial y administrativa de todos los miembros de la zona de libre comercio, a fin de contribuir al mejor éxito de las finalidades perseguidas por el Tratado de Montevideo. Asimismo, se acordó en un plano doctrinario estudiar el verdadero contenido de esta nueva rama de las ciencias jurídicas, comprometiéndose todos los Seminarios representados a intercambiar experiencias y trabajos en mesas redondas periódicas, * e intercambiar correspondencia.

En Derecho Internacional Público se concluyó que el sistema internacional americano es evidentemente una organización jurídica, política y económicamente capaz, teóricamente para lograr una integración latinoamericana, pero que en el aspecto práctico no ha tenido ni podrá tener vigencia real esta integración, mientras exista un solo Estado en el que falta la debida correspondencia entre el pueblo y la personificación de los Organismos directivos del Estado.

En Derecho Procesal se dieron las bases jurídico teóricas para la creación y funcionamiento de los Tribunales Contencioso Administrativos.

Y, por último, en Derecho Constitucional se acordó dejar establecido que paralelamente a la Administración Nacional y a la Administración Comunal, debe organizarse en Chile la Administración Regional, sobre la base de la realidad geográfica y demográfica que determina una división natural del territorio y dar a cada una de estas zonas un órgano adecuado que atienda a la solución de los problemas administrativos de cada región.

Las próximas Jornadas deberán realizarse en 1963 en Concepción y su organización estará a cargo de la Universidad de dicha ciudad, no dudamos que los juristas de lo Público concurrirán a ellas con el mismo entusiasmo y espíritu científico y universitario con que concurren a las anteriores y que los resultados que en ellas se logren, además de significar un aporte en el estudio y conocimiento de las diferentes ramas del Derecho Público, contribuirán a incrementar el espíritu de confraternidad universitaria.

(*) La organización de la primera de estas mesas redondas fue encomendada al Seminario de Derecho Público de la Universidad de Chile de Santiago, y se llevará a efecto en Agosto de 1963.