INFORME DE LAS COMISIONES DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN Y RELACIONES EXTERIORES, Unidas, recaído en los proyectos de ley, en primer trámite constitucional, que determinan la precedencia de las autoridades chilenas y extranjeras en los actos y ceremonias oficiales.

Boletines Nºs 1.493-10 y 2.001-10.

Honorable Senado:

Las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Relaciones Exteriores, unidas, tienen a honra emitir su informe acerca de los proyectos de ley señalados en el epígrafe, en primer trámite constitucional, iniciados en Mociones de los Honorables Senadores señores Jorge Lavandero y Carlos Ominami y de los ex-Senadores Eugenio Cantuarias, Francisco Javier Errázuriz y Miguel Otero, la primera, y del Honorable Senador señor Lavandero, la segunda.

a I.- PREVENCIÓN

Hacemos presente que según da cuenta el oficio de la Oficina de Partes Nº 21, del 7 de julio de 1998, la Sala de la Corporación acordó que estos dos proyectos fueran estudiados conjuntamente por las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Relaciones Exteriores.

b II.- OBJETIVO

El objetivo de ambas mociones es establecer, por ley, la precedencia de las autoridades chilenas y extranjeras en los actos y ceremonias oficiales.

c III.-ESTRUCTURA

Ambas mociones se estructuran en tres artículos permanentes, cada una.

d IV.- ANTECEDENTES

4.1.- De Derecho.

a) Los artículos 32 Nº 8 y 60 de la Constitución Política de la República que determinan, respectivamente, las materias que pertenecen a la potestad reglamentaria del Presidente de la República y las que son propias de ley.

b) El decreto supremo Nº 150, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1990, que reemplazó el reglamento de Ceremonial Público y Protocolo, aprobado por decreto Nº 178 de 1979, que en su artículo 75 establece la precedencia de las autoridades chilenas y extranjeras tanto en los actos y ceremonias oficiales celebrados en la Región Metropolitana como en los actos y ceremonias oficiales celebradas en el resto de las regiones y provincias.

4.2.- De Hecho

1.- El primer proyecto fue formulado a través de una Moción de los Honorables Senadores señores Jorge Lavandero y Carlos Ominami y los ex - Senadores señores Eugenio Cantuarias, Francisco Javier Errázuriz y Miguel Otero (Boletín Nº 1.493-10). En la exposición de motivos expresa que la Constitución Política de la República consagra tres poderes del Estado: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, en el mismo orden de precedencia, aunque independientes entre sí.

Agrega que las jerarquías y precedencias, en los actos y ceremonias públicas de los miembros de dichas instituciones, deben ser materia de reglamento dictado, en uso de la respectiva potestad reglamentaria, por cada uno de los Poderes del Estado, y que tales reglamentos deben ceñirse a las normas legales básicas sobre precedencias en actos y ceremonias públicas.

2.- El segundo proyecto, iniciado en Moción del Honorable Senador señor Lavandero (Boletín Nº 2.001-10), expresa en su fundamentación que la precedencia protocolar entre las diversas autoridades de la República ha motivado incidentes que es necesario evitar. Señala que el propósito de la etiqueta o protocolo oficial es situar, en su lugar exacto, a cada una de las personas investidas de autoridad. Precisa que ello no ha sido una tarea fácil y que ha motivado, incluso, situaciones conflictivas.

A este respecto, recuerda que durante el período monárquico francés, especialmente durante el reinado de Luis XIV, se establecieron diversas reglas que favorecían la posición del Rey ante sus súbditos. Los comportamientos y fórmulas ideadas por las monarquías absolutas desaparecieron con el advenimiento de la Democracia.

Puntualiza que el establecimiento del nuevo Régimen Político, si bien supone el término de un estilo de etiqueta, no representa la extinción del ceremonial. Esta nueva situación se expresa en una organización protocolar diferente de los actos públicos, en la que se reconoce a los mandatarios del pueblo la importancia que les confiere la Constitución Política.

Expresa, a continuación, que en nuestro país se han producido y repetido engorrosas situaciones por la precedencia jerárquica en los actos y ceremonias públicas, en atención a la defectuosa estructura jurídica que rige esta materia y que se manifiesta cuando funcionarios de niveles administrativos menores preceden a parlamentarios, o cuando se ignora, tenazmente, la norma constitucional sobre subrogación del Presidente de la República.

Concluye señalando que corresponde al Parlamento determinar, en lo fundamental, el orden de precedencia de las autoridades, así como también a las personas encargadas de organizar las ceremonias propias del Congreso Nacional, para aclarar este asunto en el que, a menudo, se confunden las vanidades personales o halagos de poder.

e V.- CONTENIDO DE LOS PROYECTOS

5.1.- La primera Moción, consignada en el Boletín Nº 1.493-06, está estructurada en tres artículos. En el artículo 1º, se establece la precedencia de las autoridades chilenas y extranjeras en los actos y ceremonias oficiales. Al efecto, propone una prelación que señala el siguiente orden: Presidente de la República; Presidente del Senado, o quien legalmente lo subrogue; Presidente de la Corte Suprema, o quien legalmente lo subrogue; Presidente de la Cámara de Diputados, o quien legalmente lo subrogue; Vicepresidente del Senado o quien legalmente lo subrogue; Vicepresidente de la Cámara de Diputados, o quien legalmente lo subrogue; Cardenales; Embajadores extranjeros; Ministros de Estado; Senadores en orden alfabético; Ministros y Fiscal de la Corte Suprema y Diputados en orden alfabético.

En los artículos 2º y 3º, se dispone que un reglamento determinará la precedencia de las Autoridades Nacionales y

Extranjeras no señaladas en el precepto anterior, y que otro, dictado por cada Poder del Estado, determinará la subrogancia de sus respectivas autoridades.

5.2.- La segunda Moción, contenida en el Boletín Nº 2.001-10, propone otro orden de precedencia de las autoridades en los actos oficiales. A este respecto, el artículo 1º distingue la siguiente jerarquización protocolar: Presidente de la República; Presidente del Senado; Presidente de la Cámara de Diputados; Presidente de la Corte Suprema; Senadores, Diputados, Ministros de Estado; ex - Presidentes de la República; Decano del Cuerpo Diplomático; Cardenales; Embajadores extranjeros; Ministros de la Corte Suprema, Presidente de la Corte de Apelaciones; Contralor General de la República y Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Establece, asimismo, en su artículo 2º, que el Presidente de la República determinará el orden de precedencia que corresponde a las demás autoridades extranjeras y nacionales, respetando el orden protocolar anterior.

Concluye -en el artículo 3º- disponiendo que en las ceremonias oficiales que se realicen en el Congreso Nacional se consultará a los Secretarios de ambas ramas del Parlamento y que en todo caso, ellas serán dirigidas por las personas que éstos designen.

f VI.- DISCUSIÓN EN GENERAL

De conformidad a lo acordado por la Sala, en sesión del 7 de Julio de 2002, las Comisiones Unidas procedieron a considerar conjuntamente las dos iniciativas de ley ya descritas.

Hacemos presente que el Honorable Senador señor Jorge Lavandero actuó en calidad de integrante de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de la Comisión de Relaciones Exteriores, al mismo tiempo, en reemplazo de los Honorables Senadores señores Edgardo Boeninger y Jorge Pizarro, respectivamente.

Al comienzo de la sesión, se analizó si esta materia ha de ser regida por un reglamento o por una ley como lo proponen las Mociones en análisis a la luz de lo establecido en el artículo 60 de la Constitución Política de la República, norma que determina las materias que corresponden al dominio máximo legal. Se recordó que en la actualidad es el decreto Nº 150, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1990, el que fija el orden protocolar en los actos y ceremonias públicas.

En relación con este punto, el Honorable Senador señor Lavandero expresó que este es un asunto muy importante que atañe no sólo al Poder Ejecutivo, sino también a los Poderes Legislativo y Judicial.

Recordó que en materia de protocolo en los actos públicos oficiales ha habido constantes modificaciones reglamentarias. En el año 1997, época en que presentó su segunda Moción, hubo cinco cambios en el referido decreto Nº 150, todo ello debido a que el Ministerio de Relaciones Exteriores así lo dispuso, situación que ha ido en desmedro de Senadores y Diputados.

Por lo anterior, afirmó, es indispensable que el ceremonial se fije por ley y no por simple decreto, norma esta última de fácil modificación. Concluyó señalando que no corresponde que un Poder del Estado le fije el protocolo a otro sin consultarlo.

Enseguida, el Honorable Senador señor Núñez expresó que le llamaba la atención que un reglamento del Ministerio de Relaciones Exteriores regulara el protocolo de los actos públicos oficiales que se realizan en regiones y provincias, lo que, a su juicio, debería estar entregado al Gobierno Interior. Agregó que, sin perjuicio de las dudas legales que puedan existir, con este proyecto se abre la posibilidad de discutir la forma en que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha ordenado el protocolo en el país.

La Honorable Senadora señora Frei arguyó que por su experiencia en regiones ha advertido que el protocolo siempre se respeta; y que junto al Intendente se ubica a Senadores y Diputados. Asimismo, añadió que en los actos celebrados en el Palacio de Gobierno tampoco ha percibido situaciones que la perjudiquen protocolarmente. No obstante lo anterior, reconoció que este tema debe debatirse para encontrar una adecuada solución a los reclamos que se han presentado por las modificaciones hechas al referido Reglamento, y que corresponde a la Sala del Senado pronunciarse si ha de fijarse por ley el orden protocolar en dichos actos y ceremonias. Concluyó respaldando la idea de que las regiones también puedan fijar su propio protocolo.

El Honorable Senador señor Lavandero expresó que el decreto Nº 150 ubica a los Senadores en un lugar equivalente al número 40 y bastante más atrás a los Diputados. Agregó, nuevamente, que le parecía arbitrario que otro Poder del Estado le fije las normas de protocolo al Poder Legislativo, y por ello reiteró la necesidad de legislar sobre estos proyectos.

El Honorable Senador señor Ávila fue de parecer que para evitar situaciones conflictivas es menester ordenar el protocolo en función de la importancia institucional de las autoridades.

El Honorable Senador señor Cariola opinó que parece natural que este asunto sea de resorte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Agregó que estos temas no deben quedar regulados en una ley, norma que es más rígida que un reglamento. Además, la disposición que establece el protocolo ha de ser flexible para recoger los cambios que se producen en la sociedad. Afirmó, finalmente, que esta materia no tiene tanta relevancia como para que quede fijada definitivamente por ley.

Por su parte, el Honorable Senador señor Valdés expresó no tener conocimiento si en los demás países del mundo estas normas protocolares las fijaba el Ministerio de Relaciones Exteriores. Consideró inadecuado el rango que les asigna, la reglamentación vigente, a Diputados y Senadores, máxime si esa regulación se aplica en ceremoniales que se efectúan en el país, sin participación de autoridades extranjeras. Si bien ha sido tradición que el Ministerio de Relaciones Exteriores tenga competencia en estos asuntos, estima inconveniente que un Ministerio -que forma parte de la Administración- intervenga y fije órdenes de precedencia de autoridades de otro Poder del Estado, cuya jerarquía es más alta que la de aquél.

El Honorable Senador señor Cantero manifestó su parecer en orden a que los gobiernos regionales y las municipalidades, de acuerdo con su autonomía constitucional, tengan sus propias normas protocolares; que las orientaciones generales en materia de protocolo en los actos públicos oficiales se fijen por ley, y que las cuestiones de detalle queden entregadas al reglamento.

Por último, el Honorable Senador señor Martínez señaló que los asuntos que tratan estas mociones no son propios de ley, sino de reglamento, norma que se adecúa más fácilmente al cambio de circunstancias. Precisó que establecer por ley el protocolo puede crear una situación muy rígida que sea necesario modificar en el futuro, y que, eventualmente, da lugar a enfrentamientos entre órganos públicos, posibilidad que es necesario evitar, por lo que propuso no innovar en esta materia.

VI.- ACUERDOS DE LA COMISIÓN

Habida consideración de los antecedentes y las opiniones precedentes, las Comisiones Unidas aprobaron, por mayoría de votos, la idea de legislar contenida en ambas mociones. Se pronunciaron por su aprobación los Honorables Senadores señora

Carmen Frei y señores Ávila, Cantero, Lavandero, Núñez y Valdés. Se abstuvieron los Honorables Senadores señores Cariola y Martínez.

Con la misma votación concordaron en subsumir el texto de la Moción contenida en el Boletín Nº 1.493-10, en la redacción sugerida en la Moción incluida en el Boletín Nº 2.001-10, dada la similitud de ideas y contenidos y, fundamentalmente, con el propósito de que, en la discusión en particular de ambas Mociones, las indicaciones se formulen a un solo texto refundido, y no a dos proposiciones diferentes para no entorpecer la tramitación de ellas.

En consecuencia, el texto que se somete a la Sala para su aprobación en general es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo 1º.- En las ceremonias oficiales la precedencia de las diversas autoridades será la siguiente:

a) Presidente de la República;

b) Presidente del Senado;

c) Presidente de la Cámara de Diputados;

d) Presidente de la Corte Suprema;

e) Senadores, Diputados, Ministros de Estado;

f) Ex - Presidentes de la República;

g) Decano del Cuerpo Diplomático;

h) Cardenales;

i) Embajadores extranjeros;

j) Ministros de la Corte Suprema, Presidente de la Corte de Apelaciones, Contralor General de la República;

k) Comandantes en Jefe de lasFuerzas Armadas.

Artículo 2º.- El Presidente de la República determinará la precedencia que le corresponde a las demás autoridades extranjeras y nacionales. Las normas que dicte guardarán la correspondencia establecida en el artículo anterior, como las que establezca en relación con la precedencia en actos y ceremonias oficiales.

Artículo 3º.- Las ceremonias oficiales que se realicen en el recinto del Congreso se prepararán con previa consulta a los Secretarios de ambas ramas del Congreso y serán dirigidas por las personas que éstos designen. ”.

Acordado en sesión del día martes 9 de julio de 2002, con asistencia de los Honorables Senadores señora Carmen Frei y señores Nelson Ávila, Carlos Cantero, Marco Cariola, Jorge Lavandero (señores Boeninger y Pizarro), Jorge Martínez, Ricardo Núñez y Gabriel Valdés.

Sala de la Comisión, a 12 de julio de 2002.

Ximena Belmar Stegmann
Secretario accidental de las Comisiones unidas

RESEÑA

I. **BOLETINES Nºs.**: 1.493-10 y 2.001-10.

II. **MATERIA**: proyecto de ley que determina la precedencia de las autoridades chilenas y extranjeras en los actos y ceremonias oficiales, y proyecto de ley que establece normas sobre precedencia de las autoridades en actos oficiales.

III. **ORIGEN**: la primera Moción fue presentada por los Honorables Senadores señores Lavandero y Ominami y los ex Senadores señores Cantuarias, Errázuriz y Otero; la segunda, por el Honorable Senador señor Lavandero.

IV. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL**: primero.

V. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS**: no tiene

VI. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO**: 4 de enero de 1995 y 19 de marzo de 1997.

VII. **TRÁMITE REGLAMENTARIO**: primer informe.

VIII. **URGENCIA**: no tiene.

IX. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA**:

1) Los artículos 32 Nº 8 y 60 de la Constitución Política de la República que determinan, respectivamente, las materias que pertenecen a la potestad reglamentaria del Presidente de la República y las que son propias de ley.

2) El decreto supremo Nº 150, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1990, que reemplazó el reglamento de Ceremonial Público y Protocolo, aprobado por Decreto Nº 178 de 1979, que en su artículo 75 establece la precedencia de las autoridades chilenas y extranjeras tanto en los actos y ceremonias oficiales celebrados en la Región Metropolitana, como en los actos y ceremonias oficiales celebradas en el resto de las regiones y provincias.

X. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO PROPUESTO:** Cada una de las mociones se estructura en tres artículos permanentes.

XI. **PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN**: Establecer por ley la precedencia de las autoridades chilenas y extranjeras en los actos y ceremonias oficiales.

XII. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

XIII. **ACUERDOS**: **Las Comisiones Unidas**, **por mayoría de votos, aprobaron la idea de legislar contenida en ambas mociones. Se pronunciaron a favor los Honorables Senadores señora Carmen Frei y señores Ávila, Cantero, Lavandero, Núñez y Valdés. Se abstuvieron los Honorables Senadores señores Cariola y Martínez.**

Con la misma votación se concordó en subsumir el texto de la moción contenida en el Boletín Nº 1.493-10, en la redacción sugerida en la moción incluida en el Boletín Nº 2.001-10, dada la similitud de ideas y contenidos y, fundamentalmente, con el propósito de que, en la discusión en particular de ambas mociones, las indicaciones se formulen a un solo texto refundido, y no a dos proposiciones diferentes para no entorpecer la tramitación de ellas.

Ximena Belmar Stegmann
Secretaria Accidental de las Comisiones Unidas