Boletín Nº 2.244-04.

Moción de los HH. Senadores señores Cantero y Horvath, con la que inicia un proyecto de ley que regula honores públicos a los grandes servidores.

Honorable Senado:

Hasta la dictación de la Constitución de 1960, para calificar de ley un acto se tendía a considerar sólo su forma, sin atender al contenido o a su carácter general y abstracto. La definición del Código Civil, como una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohibe o permite, así como las normas constitucionales que establecían las materias de ley y su proceso de formación, contenidas en los artículos 44 a 55 de la Carta de 1925, no exigían reconocer en las leyes cierta finalidad o su carácter de generalidad. La Constitución de 1980 introdujo importantes innovaciones en esta materia. En diversas de sus disposiciones exige ciertos elementos de aquellos reconocidos por la doctrina como característicos de las leyes. Así, el Nº 20, que cierra su artículo 60, consagra en forma expresa el carácter general y obligatorio que debe tener la ley, al establecer que será materia de ley toda “otra" norma de carácter general y obligatorio que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico Con ello reconoce también su carácter abstracto, al exigir que sea general, esto es, no referida exclusivamente a casos particulares y que se limite a establecer las bases esenciales, lo fundamental, dejando a la potestad reglamentaria lo particular y especifico. Sin perjuicio de ello, subsisten materias de ley necesariamente específicas debido a su naturaleza.

Por otra parte, como es sabido, la Constitución de 1980 introdujo otra importante innovación en la relativo al ámbito reservado a la ley, respecto a la Constitución de 1925. Esta última establecía, en su artículo 44, "Solo en virtud de una ley se puede...” enumerando, sin carácter taxativo, quince materias propias de ley, con lo que señalaba una reserva de dominio legal mínimo, que hacia al legislador competente para regular cualquier materia que la Constitución no había atribuido expresamente el Presidente de la República u otra autoridad y, al dictarse una ley, la materia respectiva quedaba atribuida el ámbito legislativo exclusivo. La Constitución de 1980 optó por el criterio contrario y estableció que se conoce como el dominio legal máximo, señalado taxativamente las materias que pueden ser objeto de ley, quedando las demás entregadas a la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

En lo que nos interesa, el artículo 44, Nº 5 de la Constitución de 1925, establecía que sólo en virtud de una ley se podía "crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones, aumentar a disminuir sus dotaciones; dar pensiones y decretar honores públicos a los grandes servidores…”.

En aplicación de dicha disposición constitucional, durante la vigencia de la señalada Carta Fundamental se dictaron numerosas leyes decretando honores a personas determinadas, Principalmente se dispuso la erección de monumentos (42 leyes) y el establecimiento o cambio de nombre de calles y avenidas (48 leyes).

Otra modalidad utilizada fue la de conceder el honor de un ascenso militar, en vida o post mortem, en lo cual cebe destacar la ley 16.276, de 1965, que ascendió, por gracia, al grado de General de División, el Mayor Ricardo Orellana Olate, último sobreviviente de la Guerra del Pacífico, y la ley 16.468, de 1966, sobre plantas de Carabineros de Chile que, en su artículo 17 ascendió, por gracia, al grado de General de Carabineros, al Teniente de Carabineros don Hernán Merino Correa, muerto en cumplimiento de su deber en el lugar denominado Laguna del Desierto, confiriendo a su madre el derecho a gozar del montepío respectivo

Cabe mencionar, también que por ley 12.424 se declaro duelo nacional el día de la sepultación en Chile de los restos mortales de Gabriela Mistral y que por ley 13.280, se dispuso el mismo honor para el día de la sepultación del Cardenal José María Caro.

Por su parte, la Constitución de 1980 dispuso, en su artículo 60, que solo son materias de ley" las que allí se establecen, señalando, en su número 5: "las que regulen honores públicos a los grandes servidores"

La mencionada norma no figuro en el Proyecto elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución que establecía las materias propias de ley en su articulo 66, dentro del dominio máximo legal, por lo que esta materia quedaba entregada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República (al igual que se hizo, expresamente, con la facultad de conceder pensiones de gracia, que se entregó al Presidente de la República, reservando a la ley fijar las normas generales para su ejercicio). EI Consejo de Estado, que postulo mantener el principio del dominio legal mínimo de la Constitución anterior, al revisar el proyecto de la Comisión, junto con restablecer la fórmula de le Constitución de 1925, "solo en virtud de una ley se puede...", incluyó en el numeral 4 del artículo 60 del texto que propuso, una norma similar a la de la Carta de 1925: "crear o suprimir empleos públicos, determinar o modificar sus atribuciones, aumentar o disminuir sus dotaciones y decretar honores públicos a los grandes servidores"

El constituyente de 1980 optó por el criterio de la Comisión de Estudios consagrando, en e! artículo 60 de la Carta Fundamental, el principio del dominio máximo legal y enumerando taxativamente las materias propias de ley, e incluyendo, entre ellas no ya "decretar" honores públicos a los grandes servidores sino "regularlos".

Como se verá, este cambio de lenguaje no es casual, sino que obedece al concepto de ley que consagra la Constitución de 1980.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia "decretar" significa "resolver, deliberar, decidir la persona que tiene autoridad o facultades para ello", y "regular" es, en sus acepciones más pertinentes: "Ajustar, reglar o poner en orden una cosa. Ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines. Determinar las reglas o normas a que deben ajustarse una persona o cosa".

Es pertinente mencionar que el profesor José Luis Cea señala, en un artículo titulado "Dominio legal y reglamentario en la Constitución de 1980" publicado en la Revista Chilena de Derecho, de la Universidad Católica, que la Comisión de Estudio informó al Presidente de la República que el anteproyecto de nueva Constitución se inspiraba en una serie de ideas precisas, entre las que se destacaban la de que "la ley sea una norma de carácter general, dirigida al bien común, que se

limite a contener sólo las bases esenciales del ordenamiento jurídico sobre el cual estatuye, sin penetrar en el campo de la potestad reglamentaria que es propio del Poder Ejecutivo". Añade el profesor Cea que "el examen de la historia fidedigna permite aseverar que el Poder Constituyente de 1980... ordenó explícitamente que el legislador, al cumplir el mandato del artículo 60, dicte normas generales, básicas o principales", agregando que “quiso implícita, pero inequívocamente, que el legislador formule normas abstractas y predeterminadas, pues la ley general y básica se contrapone...a la homónima concreta o prevista para una sala ocurrencia”. Concluye dicho autor que "se comprueba esta deducción considerando que cuando por excepción el constituyente reservó a la ley una materia casuística o de circunstancia, lo declaró así expresamente”.

De lo dicho se ha concluido que la disposición del Nº 5 del artículo 60 de la Constitución vigente, en relación a la norma del artículo 44, Nº 5, de la Carta de 1925, se caracteriza principalmente por asignar un acápite separado, entre las materias propias de ley, a aquellas que regulen honores públicos a los grandes servidores, a diferencia de la Carta anterior, que la mencionaba al final de una enumeración heterogénea y, por otra parte, que ha sustituido, indudablemente que por las razones anotadas, la expresión “decreten" por “regulen”,

De esta forma, se debe concluir que la norma del Nº 5 del artículo 60 de la Carta Fundamental hace necesaria la dictación de una ley, de carácter general, para definir el concepto de honores públicos, señalando las distintas formas que estos pueden revestir y estableciendo las normas básicas para proceder a su otorgamiento.

Con ello se pondría fin a la práctica observada hasta ahora debido a la ausencia de una ley de esta naturaleza, criticada en mas de una oportunidad, en que se ha optado por dictar una ley especial para cada caso especifico, privando a las regiones de la oportunidad de hacerlo en los casos en que se justificaría que la iniciativa fuese local.

En efecto, si bien durante la vigencia de la Constitución de 1925 era preciso seguir tal procedimiento, a partir de 1990 se ha continuado aplicando, no obstante que, como se ha visto, el marco constitucional es, en esta materia, enteramente diverso.

A manera ejemplar es posible señalar que, desde 1990 a la fecha, se ha dictado casi una treintena de leyes que autorizan la erección de monumentos. También se he optado por denominar con el nombre de una persona ciertos establecimientos públicos, como ocurrido con la ley 19.087, que denominó "Base Luis Risopatrón" instalaciones del Instituto Chileno Antártico, en la Antártica, y la ley 19.462, que denominó "Base Profesor Julio Escudero", otras instalaciones de igual especie y ubicación. En la actualidad se encuentran en tramitación en el Congreso otras iniciativas de esta naturaleza, como la que otorga el nombre de “Alejandro Noemi Huerta”, al hospital de Copiapó (boletín 1127-11); la que denomina "Aeropuerto Gabriela Mistral”, el actual aeropuerto de La Florida, de La Serena (boletín 1540-06), y la que denomina “Aeropuerto Eduardo Freí Montalva”, el actual aeródromo Balmaceda, de Coyhaique (boletín 1456-06).

También se ha otorgado honores mediante otras modalidades, como la adoptada por la ley 19.072, que concedió a Pablo Neruda, “en calidad de honor público, como un reconocimiento de su labor literaria y para permitir que su obra reciba el justo homenaje de las generaciones presentes y sirva de ejemplo a las generaciones futuras", el derecho a que sus restos mortales y los de su cónyuge Matilde Urrutia puedan reposar en el inmueble en que se encuentra

instalada la Casa Museo Pablo Neruda, en Isla Negra, y la ley 19.218, que instauro el día 18 de agosto de cada año, como "Día de la Solidaridad", "como homenaje en memoria" del Padre Alberto Hurtado.

Aunque en un campo distinto, cabe recordar, también, que la ley 19.249 otorgó a los integrantes de la Selección Nacional de Fútbol 'Sub-17", que participó en el Campeonato Mundial celebrado en Japón, la Beca Presidente de la República, eximiéndolos de los requisitos pertinentes; el pago de la educación superior y una libreta de ahorro para la vivienda con 100 U.F.

Sin embargo, existen cuerpo legales de mayor generalidad que se refieren a la materia que nos interesa.

En primer término, el decreto ley Nº 736, de 1974, estableció que "por decreto fundado, expedido a través del Ministerio de Educación se podrá dar a los establecimientos fiscales de enseñanza, a las, bibliotecas y museos el nombre de personas chilenas o extranjeras que hayan prestado valiosos servicios a la comunidad, previo informe favorable de una comisión integrada por el Superintendente de Educación, por los Directores de las tres ramas de enseñanza y por el Director de Bibliotecas Archivos y Museos".

Por otra parte, tal vez el texto legal más pertinente sea la ley 17.288, sobre Monumentos Nacionales. Dicha ley, que además creó el Consejo de Monumentos Nacionales, dependiente del Ministerio de Educación establece en su articulo 1º que son monumentos nacionales y quedan bajo la tuición y protección del Estado, entre otros: "los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas, coronas, inscripciones y, en general, los objetos que estén destinados a permanecer en un sitio público, con carácter conmemorativo". Agrega que la tuición y protección de los monumentos nacionales se ejercerá por medio del Consejo de Monumentos Nacionales, en la forma que determina dicha ley.

En su Titulo IV, artículos 17 al 20, regula lo relativo a las monumentos públicos señalando, en el artículo 17, que son tales los mismo mencionados en el artículo 1º, agregando "y, en general, todos los objetos que estuvieren colocados o se colocaren para perpetuar memoria en campos, calles, plazas y paseos o lugares públicos". Por último, en lo que interesa, el articulo 18º dispone que "no podrían iniciarse trabajos para construir monumentos o para colocar objeto de carácter conmemorativo, sin que previamente el interesado presente los planos y bocetos de la obra en proyecto al Consejo de Monumentos Nacionales y sólo podrán realizarse estos trabajos una vez aprobados por el Consejo, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes",

De lo anotado se desprende que, junto a las autorizaciones otorgadas por leyes especiales para la erección de monumentos, también existe la facultad que asiste al Consejo de Monumentos Nacionales para autorizarlos, en conformidad a las normas mencionadas. En la práctica, dicho Consejo ha optado por el criterio de exigir autorización previa, por ley, cuando se trata de monumentos a servidores públicos del Estado de Chile y autorizarlos directamente, cuando se trata de monumentos destinados a conmemorar hechos o sucesos o a rendir homenaje a personalidades extranjeras.

Mencionaremos también otra forma adoptada en esta materia, aunque podría discutirse su inclusión dentro del género de los honores públicos. Se trata de la instauración de los "Premios Nacionales", actualmente regulados por la ley 19.169, la que expresa que

están “destinados a reconocer la obra de chilenos que por su excelencia, creatividad, aporte trascendente a la cultura nacional y al desarrollo de dichos campos y áreas del saber y de las artes, se hagan acreedores a estos galardones". Agrega que “en forma excepcional, igual galardón podrá ser otorgado a una personalidad extranjera de larga recidencia en Chile y cuya obra científica o creativa se haya desarrollado en el país y signifique un aporte de excelencia y relevancia a la ciencia, la cultura o el arte nacionales".

Por otra parte, los Gobiernos Regionales y las municipalidades también están revestidos de facultades aplicables en materia de honores públicos.

Cabe mencionar, en primer término, que la ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, contempla, en su artículo 16, como función general del gobierno regional, letra d), la facultad de dictar reglamentos en materias de su competencia. En su artículo 19 letra f), señala que, en materia de desarrollo social y cultural, corresponderá al gobierno regional: “fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales y, velar pro la protección y desarrollo da las etnias originarias". El artículo 24, en su letra g), señala al Intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, la facultad de "proponer al consejo regional los proyectos de reglamentos regionales que regulen materias propias de la competencia del gobierno regional, en conformidad a las leyes y los reglamentos supremos correspondientes” y, en su letra k), la de administrar, en los casos que determine la ley, los bienes nacionales de uso público. Por .último en su artículo 36, al fijar las atribuciones del consejo regional establece, en su letra i), la de emitir opinión cuando se la soliciten por los Poderes del Estado y, en su letra j), la de “ejercitar las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende”

Por último, la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece, en su artículo 5º letra c), que es atribución esencial de las municipalidades, previo informe del Consejo Económico Social, asignar y cambiar la denominación de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna y, con acuerdo de los dos tercios de los Concejales en ejercicio, hacerlo respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales. Al consejo se atribuye, en el articulo 69, letra j), la atribución de otorgar su acuerdo para la asignación y cambio de denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público bajo su administración, como asimismo, de poblaciones, barrios y conjunto. habitacionales del territorio comunal.

Honorable Senado:

Como señalara se ha discutido más de una vez acerca de la procedencia de continuar la práctica de dictar leyes particulares cada vez que se conceda honores públicos, especialmente si estos consisten en la erección de monumentos o denominación de edificios o instalaciones públicas. Aunque las interpretaciones no siempre han sido coincidentes es posible afirmar que existe un generalizado consenso de que es preciso dictar una norma general para regular esta materia, que distrae continuamente al legislador sin una clara justificación, aún más, cuando muchas veces se trata de asuntos de una connotación claramente regional o local que de acuerdo a un recto espíritu descentralizador, deben corresponder a las instancias regionales y municipales. Por ello, se propone reservar al legislador sólo los casos de connotación nacional, reafirmando a las regiones y municipalidades facultades que hoy tienen, pero que en la práctica no han podido ejercer.

Debido a las consideraciones precedentes he estimado oportuno proponer un proyecto de ley sobre la materia, consciente de que no es posible prever todas las situaciones susceptibles de presentarse -por lo que lo he limitado a los casos más comunes- pero convencido de que durante su discusión recibirá valiosos aportes, tanto parlamentarios como del Ejecutivo, que contribuirán a enriquecerlo y a corregir sus defectos.

Por las consideraciones expresadas tengo el honor de proponer al Honorable Congreso Nacional el siguiente:

Proyecto de Ley

Artículo 1º.- Se considere grandes servidores a los chilenos o extranjeros que hayan prestado a la nación servicios destacados, dignos de especial reconocimiento por haber, excedido, en beneficio público, las exigencias razonables de su cargo, profesión, industria o arte, comprometido con ello la gratitud nacional. También lo son quienes hayan prestado servicios del género señalado, claramente identificados con una región o localidad,

Sólo se podrá otorgar honores públicos a los grandes servidores, pero no procederá hacerlo mientras ellos vivan.

Artículo 2º.- Los honores públicos a los grandes servidores se otorgarán mediante la erección de monumentos públicos en su memoria o de la denominación con su nombre de edificios, instalaciones, o establecimientos públicos y bienes nacionales de uso público; sin perjuicio de otra modalidad que en cada caso, señale una ley.

Para los fines de la presente ley se entiende por monumentos públicos los señalados en el artículo 17º de la ley 17.288.

Artículo 3º.- Los monumentos públicos en memoria de los grandes servidores cuya contribución no pueda atribuirse al ámbito local o regional, alcanzando a la nación toda, se autorizarán por ley.

Artículo 4º.- La autorización de monumentos públicos podrá extenderse a la realización de colectas públicas, determinando las fechas en que se realizarán; disponer la creación de un fondo destinado a recibir las erogaciones, donaciones y demás aportes privados, y nominar una comisión encargada de la construcción del monumento señalándose sus funciones.

En todo caso antes de erigirse el monumento deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18 de la ley 17.288.

Articulo 5º.- La denominación de los edificios, instalaciones o establecimientos públicos y bienes nacionales de uso público, cuya administración no corresponda a las municipalidades, se hará por el organismo al que corresponda su administración, oyendo el consejo regional respectivo.

La denominación de los bienes municipales y de los bienes nacionales de uso público de administración municipal corresponde a las municipalidades, en conformidad a la ley 18.695.

Artículo 6º.- En ejercicio del derecho garantizado en el Nº 14 del artículo 19º de la Constitución Política de la República, cualquier ciudadano o grupo de ellos podrá solicitar a la autoridad que corresponda que se concedan honores públicos, en conformidad a esta ley, a una persona determinada, indicando sus merecimientos.

CARLOS CANTERO OJEDA
Senador

ANTONIO HORVATH KISS
Senador