

C295  
36  
1982? O.D.P.S.

ENFOQUE DE LA CONSTITUCION DE 1980

## INTRODUCCION

X El presente trabajo se ha elaborado sobre la base de un artículo que el suscrito publicara en la revista mensual "Realidad", correspondiente a agosto de 1980. A dicho texto se le han introducido ciertas variantes menores.

He querido mantener circunscrito <sup>este</sup> el análisis al articulado permanente de la Constitución de 1980, tal como lo hiciera en ese trabajo para "Realidad", debido a que un comentario del articulado transitorio de la Carta Fundamental exigiría adentrarse en lo ~~que es~~ la fórmula que éste escogió para regular un período de transición hacia la plena vigencia constitucional, tema de índole más bien político-contingente que jurídico-institucional.

X Como se sabe, la Constitución de 1980 entró en vigencia el 11 de marzo de 1981 y gran parte de su texto se encuentra así en aplicación. Pero la determinación -de naturaleza eminentemente política- de prolongar el Gobierno militar hasta 1989, condujo a que otra parte significativa de su articulado permanente quedara -en cambio- diferida en su vigencia. Tal es el caso de lo que, por ejemplo, acontece con el Congreso Nacional, cuyo inicio en su funcionamiento quedó prevista<sup>o</sup> recién para marzo de 1990. Hay, asimismo, ciertas normas que alteran significativamente lo relativo a los estados jurídicos de excepción durante el período 1981-1989, respecto de lo preceptuado en el articulado constitucional permanente.

Con todo, la circunstancia de que al término de esta fase de transición deba ya entrar en plena vigencia todo el articulado permanente de la Carta Fundamental, hace más interesante centrar en él las consideraciones que siguen.

A esta introducción desearía añadir únicamente la reseña básica de las etapas en que se elaboró el texto de la Constitución de 1980.

X Tan pronto asumió el Gobierno militar en septiembre de 1973, fue designada una comisión de ocho profesores de derecho, presidida por don Enrique Ortúzar y que me correspondió integrar. Con algunos cambios en su composición, ella funcionó hasta agosto de 1978, en que terminó su trabajo, haciendo entrega al Presidente de la República y la Junta de Gobierno de un anteproyecto completo de nueva Constitución. <sup>Este</sup> El no incluyó, el período de transición, cuyo diseño no le fue encomendado.

Posteriormente, el referido anteproyecto pasó de inmediato al Consejo de Estado, presidido por don Jorge Alessandri. Dicho órgano revisó ese texto, configurando un se-

gundo anteproyecto, sustancialmente coincidente con el de la Comisión Ortúzar, aunque con algunas diferencias, de diversa relevancia según los casos. Además, el proyecto del Consejo de Estado incluyó una propuesta precisa para el período de transición, a expresa solicitud del Presidente Pinochet.

Evacuado el proyecto del Consejo de Estado, que se hizo público junto con su entrega por don Jorge Alessandri al Gobierno el 9 de julio de 1980, la Junta de Gobierno (presidida en aquel entonces personalmente por el Jefe del Estado como uno de sus cuatro miembros) se abocó a la formulación final del proyecto definitivo que se sometió a decisión plebiscitaria del pueblo, por convocatoria de 10 de agosto de 1980. Dicho texto fue aprobado en plebiscito el 11 de septiembre de 1980, en que un 67 por ciento de la ciudadanía lo votó favorablemente.

El proyecto de la Junta de Gobierno -hoy Constitución Política de la República- constituyó una combinación armoniosa de los dos anteproyectos, guardando una coherencia interna y ciñéndose básicamente al contenido sustancialmente coincidente de aquéllos. En lo que se refiere al período de transición 1981-1989, en cambio, el texto propuesto, aprobado y vigente, presenta diferencias muy significativas con el sugerido por el Consejo de Estado, hecho que creo del caso consignar, pero que, como ya lo expresara, no está incluido en el ámbito de este trabajo.

## I UNA NUEVA DEMOCRACIA

La vertiente doctrinaria más importante de la nueva Constitución aparece representada por la Declaración de Principios suscrita por la Junta de Gobierno en marzo de 1974 y desarrollada posteriormente en diversos documentos oficiales del actual Gobierno.

Se advierte, asimismo, que en cuanto al fortalecimiento del presidencialismo y a las relaciones entre el Jefe del Estado y el Congreso, han gravitado decisivamente las ideas sustentadas por don Jorge Alessandri desde la época de su Gobierno. ~~Similar juicio se desprende del tratamiento del proyecto hacia la ecuación entre libertad y responsabilidad que el proyecto final busca para el ejercicio periodístico.~~

Se entronca así la mejor tradición republicana chilena con una tal resolución creativa para responder a los desafíos que la realidad mundial y la experiencia chilena nos plantean, que cabe hablar con propiedad de una nueva Constitución para una nueva democracia.

No significa esto la absurda pretensión de inventar un sistema político inédito, sino la voluntad de comprometer eficazmente a nuestra futura democracia con los valores de la libertad, la seguridad, el progreso y la justicia, abandonando la básica neutralidad que al respecto caracterizara al régimen institucional chileno hasta septiembre de 1973. Fue precisamente esa neutralidad la que permitió que nuestra democracia sirviera como instrumento útil a sus enemigos, que se valieron de ella para favorecer los antivalores inversos: el totalitarismo y el estatismo, que conculcan o cercenan la libertad; el terrorismo y la violencia subversiva, que atentan contra la seguridad; y la demagogia que conspira contra el progreso económico y la justicia social. Colocar ahí el acento y el bistorí ha sido la tónica que caracteriza toda la nueva Carta Fundamental.

#### A. LA OPCION DEMOCRATICA

Desde luego, cabe insistir en que la configuración de una nueva democracia por profunda que sea su originalidad, supone algo esencial, que es la opción de la democracia como forma normal de gobierno para el futuro de Chile. Ello constituye un imperativo de nuestra tradición e idiosincracia, al margen de las cuales todo proyecto institucional resultaría ilusorio o efímero.

Aunque casi nadie renuncia hoy al apelativo de demócrata, ha quedado progresivamente en claro que hay quienes en Chile propician esquemas contrapuestos a la médula democrática, en cuanto sistema de gobierno.

Sin procurar una descripción completa de todos sus elementos, la democracia se distingue de las demás formas de gobierno, entre otros, por dos rasgos fundamentales. 1) La generación de las autoridades políticas por el pueblo, admitiendo como sistema preferente para ello el sufragio universal, ya que con todos los inconvenientes y vacíos que éste presenta, no se ha descubierto otra forma menos imperfecta para recoger periódicamente la voluntad política popular.

La realidad socio-cultural juega un papel decisivo para agravar o atenuar los defectos e insuficiencias del sufragio universal. Asimismo, su combinación con otros medios para generar ciertas autoridades políticas, siempre que sean complementarios y no predominantes, parece conveniente para el sistema institucional y factible en cuanto a su aceptación ciudadana. Pero las tesis que, en cambio, propician sustituir el sufragio universal como mecanismo predominante para generar el poder político, han demostrado concluyentemente en el debate constitucional chileno de los últimos años<sup>50</sup> Su ausencia

de formulaciones concretas que sean viables y que brinden razonables garantías de ofrecer menores inconvenientes doctrinarios o prácticos.

La Constitución de 1980 establece la elección por sufragio universal y directo del Presidente de la República (con "segunda vuelta" si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta), de alrededor del 75 por ciento del Senado y de la totalidad de la Cámara de Diputados.

Se reserva sólo una minoría del Senado, alrededor de su cuarta parte, para una generación diferente al sufragio universal y en virtud de la cual accederían a la Cámara Alta personalidades que hayan desempeñado las más relevantes funciones de nuestra vida republicana. La generación variada y múltiple ideada para ellos por la Carta Fundamental, asegura que sean representantes de la tradición cívica chilena, y no una cuota de "senadores del Presidente", ni de ningún otro origen exclusivo. Confluyen en su designación la Corte Suprema, el Consejo de Seguridad Nacional y el Jefe del Estado, en acertado equilibrio, requiriéndose además calidades y exigencias muy precisas y elevadas para ser nominado. Ninguna autoridad ni órgano adquiere una influencia excesiva en el Senado a través de esta designación.

La legitimidad de tales senadores como exponentes del ser y de la voluntad nacional resulta indiscutible, y su carácter moderador y experimentado representará un valioso paliativo frente a las inevitables deficiencias de los pronunciamientos ciudadanos masivos. Además, su condición minoritaria dentro del conjunto, deja suficientemente nítida la opción democrática a la que es inherente el sufragio universal, al mismo tiempo que lo hace aceptable para nuestra opinión pública, que difícilmente compartiría ir más lejos en la materia.

2) El otro factor esencial al régimen democrático de gobierno es admitir la existencia de un pluralismo ideológico en la generación del poder, elemento íntimamente unido a la posibilidad de alternancia periódica en las tendencias ~~gubernamentales~~ de quienes detentan su ejercicio. Se verá más adelante la exigencia objetiva de aceptar que dicho pluralismo requiere de ciertos límites mínimos. Pero el hecho de que la discrepancia propia de toda convivencia humana, tiende a articularse en diferentes tendencias o ideologías ~~más o menos~~ relativamente y permanentes, constituye una realidad ineludible para sociedades donde no impera ya la unidad de fe propia, por ejemplo, de la cristiandad medioeval.

Es efectivo que el sentido nacional requiere fortalecer los objetivos comunes que fluyen de pertenecer a una misma comunidad, pero ello debe equilibrarse con el reconccimiento del conflicto ideológico y social, como expresión propia de la discrepancia política. Sólo la imposición de un régimen totalitario podría pretender obviar el

pluralismo ideológico en la generación del poder.

Consecuencia natural de dicho pluralismo ideológico, es la aceptación de los partidos políticos como conductos válidos para la participación política ciudadana. El nuevo modelo constitucional los contempla expresamente como expresiones del derecho de asociación. Pero aparte de contener normas que circunscriben su acción sólo al ámbito que les pertenece y de otras que exigen la publicidad de sus militantes y prohíben su financiamiento de origen foráneo, agrega disposiciones taxativas para evitar que la ley pueda volver a convertirlos en el futuro en canales monopólicos que obliguen a los ciudadanos a escoger sólo entre ellos, aun cuando en el hecho pudieren carecer de efectiva representatividad.

Para lograrlo, se consagra constitucionalmente la plena igualdad entre los partidos y los independientes en todas las elecciones, incluidas en forma especial las de parlamentarios. El ideal para reforzar este objetivo habría sido definir en el propio texto constitucional el sistema preciso para elegir a los congresales, sea optando por la fórmula sugerida al respecto por el Consejo de Estado (distritos uninominales, es decir, un sistema mayoritario) o bien por otra. Pero el que ello deba determinarlo una ley orgánica constitucional, de rango superior a la ley común y más exigente en los quórum para modificarla, unido a la explícita exigencia de igualdad recién enunciada entre las candidaturas independientes y las de partidos, parecen suficientes para evitar cualquier forma de monopolio o inconveniente privilegio que el legislador pudiera intentar establecer en el futuro en favor de estas últimas, hipótesis que además se prohíbe genéricamente en forma expresa en el artículo que se refiere a los partidos políticos.

Si bien un eventual rigorismo excesivo en dicho criterio arriesgaría una excesiva atomización de las posiciones representadas en el Parlamento, su origen básico responde al innegable distanciamiento que la opinión nacional ha sentido hacia los partidos en las últimas décadas, y otorga la posibilidad de que elementos independientes puedan postular en las elecciones parlamentarias, con reales expectativas de triunfo. La verdadera representatividad de los parlamentarios se obtiene poniendo así en jaque al poder de las directivas partidistas, las cuales no tendrán otro medio de éxito que conseguir una efectiva interpretación de los anhelos ciudadanos.

#### B. CRITERIOS DESCARTADOS POR LA OPCION DEMOCRATICA

La opción democrática antes descrita desestima varias alternativas planteadas du-

rante el debate constitucional previo al plebiscito de 1980.

1) En primer término quedan descartadas las fórmulas corporativistas, que propugnan radicar la generación del poder político en los organismos gremiales y regionales.

Como lo he señalado en numerosas oportunidades, el error básico de dicho sistema consiste en creer que el bien común se identifica con la suma de los intereses particulares. Aparte de su no superada dificultad práctica para proponer una estructura concreta de representación nacional medianamente objetiva, resulta innegable que un Parlamento corporativo o "funcional", elegido por las agrupaciones gremiales y regionales, dejaría sin voz ni influencia alguna a los vastos sectores ciudadanos carentes de capacidad organizativa. Las leyes serían entonces el fruto del compadrazgo entre los intereses más fuertes, y el verdadero bien común quedaría necesariamente preterido -siempre y por definición- en beneficio de intereses parciales. Se aplicaría la vieja sentencia de que el corporativismo da representación a todos los intereses, menos a uno: el interés general o bien común. Es efectivo que hay autoridades generadas por sufragio universal, que terminan corrompiéndose al servicio de intereses de grupo contrarios al bien común. Pero ello ocurre por distorsión, al paso que en el corporativismo sucedería por definición. Y mientras lo que ocurre por distorsión es remediable, lo que acontece por definición no lo es.

El corporativismo encierra además el inevitable fomento de la politización de los órganos intermedios de la comunidad, cuya autonomía y vitalidad para constituir un efectivo poder social, están directamente condicionadas a evitar toda confusión suya con el poder político. La politización de los entes regionales y gremiales se vería necesariamente incentivada, si se radicara en ellos la fuente del poder político. Las ideologías y los partidos políticos centrarían explicablemente en esos organismos todo su peso, y la elección de las directivas gremiales o regionales se politizarían -entonces con razón- en mayor medida aún de lo que hemos conocido en Chile.

Con todo, el fondo de la verdad que el corporativismo sólo confiesa en vacilante murrullo, es que su objeción al sufragio universal, al cual desprecia como "inorgánico", envuelve la exclusión del pluralismo ideológico en la generación del poder político. Y como nadie puede suponer que las ideologías van a estar ausentes del actuar político, fluye evidente que de lo que se trata es de imponer una ideología única y oficial del Estado, rechazando así toda discrepancia <sup>ideológica</sup> orgánica en nombre de la "unidad de todos los buenos patriotas". El equilibrio entre la unidad nacional y la discrepancia ideológica se resolvería así unilateralmente suprimiendo esta última. De la ideología única al par-

tido único no hay sino un paso, que una versión totalitaria del nacionalismo como ésta, no tardaría en dar. Que ante tales conclusiones los voceros del corporativismo se incomoden porque se tilde su pensamiento de fascista, revela a lo menos una susceptibilidad curiosa. La verdad es que el corporativismo -reedición de consignas ensayadas y fracasadas hace ya más de 30 años- o es la máscara de un Estado fascista, o es una mera fantasía irrealizable y gravemente inconveniente.

2) En segundo lugar, la opción democrática descarta las diversas fórmulas elitistas o cerradas de generación del poder político que también se han planteado en el debate constitucional.

Por un lado, se prescinde de la hipotética perpetuación del régimen castrense a través de un "Estado militar", que radicaría definitivamente en las Fuerzas Armadas ya sea el ejercicio directo del poder político, o la designación de los civiles que deberían desempeñarlo, al estilo de la "tesis Bordaberry" sustentada por el ex gobernante uruguayo.

Los perjuicios que se derivarían para el país y sus Fuerzas Armadas de someter a éstas al desgaste propio de los avatares del ejercicio indefinido o permanente de la conducción política contingente, son demasiado notorios como para abundar en ellos. La variante de que los Institutos Armados designaran a los civiles que gobernarían, no alteraría la responsabilidad castrense última sobre el desenlace de la gestión gubernativa.

Por otra parte, se desestima asimismo la generación de las autoridades políticas a partir de cuerpos restringidos, cuya base de conformación fuese ajena al sufragio universal, como lo propuso el voto de minoría de dos miembros del Consejo de Estado.

A mi juicio, dicho voto de minoría presentaba una contradicción seria al proponer que la Cámara de Diputados se eligiera por sufragio universal, pero que el Senado y el Presidente de la República se escogieran a través de Colegios Electorales regionales, integrados por un número de personas fluctuante entre 200 y 1.500 por cada Colegio. ¿Cómo se evitaría en tal caso que una o varias corrientes o partidos postularan a la Cámara de Diputados, levantando un determinado nombre como candidato de hecho a la Presidencia de la República? ¿Podría un "Colegio Electoral" cualquiera desentenderse después de la expresión de voluntad ciudadana que implicaría el triunfo de alguno de esos partidos o corrientes en la elección de diputados, y elegir a otra persona que la propiciada por ellos como Jefe del Estado?

La completa abolición del sufragio universal propugnada por el corporativismo,



siendo conceptualmente errónea en la raíz de su fundamentación, ofrece, sin embargo, X mayor coherencia lógica para su funcionamiento y que la admisión de dicho sistema a nivel de los diputados, y su brusca prescindencia a nivel del Senado y de la Presidencia de la República. Admitido el sufragio universal en cualquier esfera de orden político, no hay otro camino que llevarlo como sistema predominante hasta la cúpula del mismo poder político, sea por mecanismos directos o indirectos, pero siempre basados en el propio sufragio universal.

X El fundamento del referido voto de minoría contiene valiosas consideraciones, propias del talento de sus autores. Su inspiración de buscar un sistema tendiente a asegurar, en la mayor medida posible, que gobiernen los ciudadanos más capaces y virtuosos, no puede sino ser compartida por todos. Ahora bien, cuando la comunidad reconoce en un grupo determinado o estamentario de ella esa superioridad intelectual y moral, se hace posible entregarle a éste la decisión del destino colectivo. Pero cuando ello no ocurre, como es el actual caso de Chile y de la gran mayoría de las sociedades contemporáneas de masas, la pretensión se convierte en impracticable.

Lo demuestra así el propio aludido voto de minoría, cuyo interesante diagnóstico se desvanece al aterrizar en la alternativa concreta que propone, donde la forma de seleccionar los "200 o 1.500 integrantes" de los diversos Colegios Electorales regionales, queda en la más absoluta nebulosa. Si bien sus autores ofrecieron precizarla para el caso que se acogiera su tesis central, cualquier intento en tal sentido se estrellaría siempre con el escollo insalvable de discurrir un método objetivo que seleccione esos pocos hombres más inteligentes, capaces y virtuosos y que, además, suscite la imprescindible aceptación popular que todo sistema de gobierno requiere para su viabilidad.

## II EL COMPROMISO DE LA NUEVA CONSTITUCION

Puede parecer extraño que en un debate constitucional chileno haya habido que prodigar tanta atención a fórmulas no democráticas, esgrimidas por algunos como sistemas normales supuestamente válidos para nuestro futuro.

Ello arranca, sin embargo, de la explicable desconfianza que generó la experiencia de ver cómo una democracia fue utilizada no para servir -sino para destruir o perjudicar- la libertad, la seguridad, el progreso y la justicia.

Comparto plenamente que el nuevo modelo constitucional se aparte de quienes, como consecuencia de lo ocurrido, o bien de las amenazas que la actual realidad mundial de

hoy presenta, niegan toda validez a la democracia para favorecer los valores antedichos. Por el contrario, creo que una democracia bien concebida, y aplicada adecuada y oportunamente, resulta idónea para servir a dichos valores.

Sin embargo, no hay que olvidar que ninguna forma de gobierno es un fin en sí misma. La democracia es sólo un medio, cuya legitimidad y validez dice directa relación con su eficacia para promover las finalidades o forma de vida que se desean. Sólo así evitaremos repetir la experiencia vivida, que nos condujo a una democracia antilibertaria, por su fragilidad frente a la amenaza totalitaria o estatista; a una democracia insegura, por su insuficiencia para enfrentar el violentismo y toda otra forma de subversión; en fin, a una democracia demagógica, por su ineficacia para favorecer una conducción política, económica y social, que permitiera generar creciente progreso y efectiva justicia.

Así como con su opción democrática, el nuevo esquema constitucional se aparta del corporativismo y de las ensoñaciones elitistas y cerradas, el claro compromiso valórico que asume la nueva democracia, aleja a ésta en forma equidistante del mero "restablecimiento" que postula la actual oposición política, para la cual su meta es el retorno al régimen institucional previo a 1973, como si lo ocurrido en Chile durante el Gobierno marxista hubiese respondido a un desafortunado azar, y no al quiebre definitivo de un sistema cuyo colapso se insinuaba gradual e inexorable desde mucho antes.

Enunciaré las principales formas en que el nuevo modelo democrático se compromete con los objetivos que le dan su razón de ser.

#### A. LA NUEVA CONSTITUCION Y LA LIBERTAD

##### 1) Concepción del hombre y la sociedad.

Sin adoptar un esquema filosófico determinado, contrapuesto con la amplitud doctrinaria que debe caracterizar a una Constitución, ésta comienza, sin embargo, enunciando la concepción del hombre y la sociedad, propia de la civilización occidental y cristiana en la cual se ha forjado nuestro ser nacional.

El carácter libre que acompaña al ser humano desde su nacimiento y la igualdad de todos los hombres en dignidad y derechos, constituye la portada del texto constitucional. De ahí se desprenderá explícitamente la afirmación de que la finalidad última del Estado es promover el bien común, entendido como el conjunto de condiciones sociales que permitan a todas y cada una de las personas su mayor realización espiritual y material posible.

En ese primer artículo, queda afianzada la noción de que, en definitiva, el Estado está al servicio de la persona y no al revés, y en el hecho se consagra además el principio de subsidiariedad como clave de una sociedad libre, al proclamarse a la familia como núcleo básico de la sociedad y al reconocerse la autonomía de los cuerpos intermedios para sus fines propios. Por clara deducción, la órbita del Estado se sitúa en aquello que los particulares, en forma individual o agrupados en sociedades intermedias libremente generadas, no están en condiciones de realizar en forma adecuada.

X 2) Fortalecimiento de los derechos de las personas.

Especial importancia conceptual reviste que, por primera vez en un texto constitucional chileno, se señale expresamente que la soberanía reconoce como límite los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Con ello se admite que existen derechos anteriores y superiores al Estado, que éste debe reconocer y reglamentar en su ejercicio, pero que jamás podría conculcar, desde el momento en que no es él quien los otorga, sino que arrancan del Creador.

No es extraño que, sobre este predicamento, el Capítulo III sobre Derechos y Deberes constitucionales, sobresalga por su afirmación o reforzamiento de todas las principales libertades, a través de las cuales el hombre busca decidir su destino personal y familiar, conforme al pleno desarrollo de su vocación propia.

X Junto al afianzamiento de los derechos clásicos ya consagrados en la Constitución de 1925, se explicitan otros como el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. Se otorga rango constitucional a la protección de la vida del que está por nacer. Se precisa que la igualdad ante la ley prohíbe, tanto al legislador como a cualquier otra autoridad, establecer discriminaciones arbitrarias, haciendo así más nítida la procedencia del recurso de inaplicabilidad contra las leyes que incurran en tales discriminaciones. Se consagra la igual protección en el ejercicio de los derechos, incluido el derecho de toda persona a asesoramiento jurídico, aún gratuito si lo requiriere. Se estipula el derecho a la protección y respeto de la vida privada y pública y de la honra de la persona y de su familia. Se prohíbe aplicar como sanción la pérdida de los derechos previsionales. Se configura una norma autosuficiente para que toda persona que sea absuelta o sobreseída definitivamente, habiendo sido procesada o condenada por sentencia que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, sea indemnizada por los perjuicios patrimoniales y morales que hubiere sufrido, contemplándose para determinar esto último el procedimiento sumario, con lo cual la disposición deja de ser una mera aspiración constitucional como lo fuera durante la

vigencia de la Carta de 1925.

Especial relieve merecen, en materia de libertades personales, el robustecimiento del derecho de los padres a educar a los hijos y de la libertad de enseñanza. Del derecho a elegir entre las diversas prestaciones de salud públicas y privadas. Del derecho a elegir el trabajo y a sindicarse libremente, y de la prohibición de toda exigencia de afiliación a un organismo gremial, colegio profesional u otro cualquiera, para desempeñar un trabajo determinado. Del derecho a asociarse en partidos políticos, sujetos a leyes que garanticen su correcto funcionamiento y la publicidad de sus registros y fuentes de financiamiento, y en fin, del derecho de propiedad, al disponerse que en caso de expropiación legal, el monto de la indemnización por los daños patrimoniales efectivamente causados, de no haber acuerdo entre el Estado y el expropiado, se determine por los tribunales ordinarios de justicia, y que su pago será siempre al contado.

Lo expuesto no es sino una apretada referencia a los más significativos aportes novedosos que se realizan en este campo a la evolución constitucional chilena, anticipados en general por el Acta Constitucional N°3 de septiembre de 1976, pero proyectados ahora a nuestro ordenamiento constitucional definitivo. A ello deben añadirse las consideraciones que haré más adelante tocante al sistema económico que el proyecto constitucional asume.

Destaca, asimismo, el hecho de que junto a la extensión del recurso de amparo, para remediar por su intermedio toda forma de privación, perturbación o amenaza arbitraria respecto de la libertad personal y la seguridad individual, se agrega además el recurso de protección (también vigente desde las Actas Constitucionales de 1976). Este permite a cualquier persona una expedita defensa ante la Corte de Apelaciones respectiva, frente a cualquier privación, perturbación o amenaza por causa de un acto u omisión arbitrario o ilegal, sea que éste provenga de la autoridad o de otro particular, y que afecte algún derecho cuya naturaleza permita su restablecimiento por decisión de un tribunal, enumerándose taxativamente para ello los derechos susceptibles de este recurso.

La sola enunciación precedente da una idea del notable reforzamiento que <sup>la Constitución</sup> el ~~pro-~~ <sup>Constitución</sup> proyecto constitucional realiza de las libertades personales, como igualmente de eficaces normas y recursos procesales para hacerlos valer.

Especial relevancia tiene, a mi juicio, el último de los derechos consagrados en el proyecto, que es una verdadera disposición general para todos los derechos, y en el cual se consagra que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen

o complementen las garantías que ésta asegura, o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, requisitos o tributos que impidan su libre ejercicio. Se agrega que se exceptúan de ello las normas relativas a los estados de excepción que la propia Constitución contempla.

Resulta inevitable que la Constitución no se baste habitualmente a sí misma en la garantía de los derechos que consagra. Su reglamentación y la facultad de limitarlos debe muchas veces remitirse a la ley. Es evidente que si en tal cometido el legislador, a pretexto de regular o limitar un derecho, en realidad vulnera su esencia, la ley en cuestión debe <sup>como juzarse</sup> reputarse inconstitucional.

Explicitar para este efecto lo que es un principio general de derecho, podría ser estimado superfluo por más de alguien. Con todo, nuestra experiencia histórica nos indica que fue frecuente que el legislador incurriera en dicha conducta, sin que la Corte Suprema estimase siempre que tenía fundamento preciso y explícito suficiente para declarar la inaplicabilidad de la ley referida, <sup>como</sup> por ser ésta contraria a la Constitución.

La tradicional prudencia de nuestros tribunales hace impensable que jamás pudiesen pretender invadir la órbita propia del legislador o del gobierno. En cambio, parece útil, y más que eso trascendente, reforzar todo cuanto les permita evitar que dicha órbita sea desbordada jurídicamente en su ejercicio, precisamente por la autoridad legislativa o administrativa. De ahí el valor práctico de la norma aludida, aunque sea referida al ámbito preciso, pero muy importante, de la función legislativa.

En el campo del fortalecimiento de los derechos personales, sólo es de lamentar que la Constitución de 1980 no haya incluido una creación directa de la jurisdicción contencioso-administrativa, que ambos anteproyectos (Comisión Ortúzar y Consejo de Estado) encomendaban expresamente a los tribunales ordinarios de justicia. Como se sabe, la ausencia de la posibilidad efectiva para los particulares de defenderse frente a los abusos de la Administración, ha subsistido como uno de los grandes vacíos del sistema constitucional chileno, ya que la Constitución de 1925 entregó dicha jurisdicción a Tribunales Administrativos que deberían crearse por ley, la cual por diversas razones no fue dictada jamás. Supongo que parecidos motivos de dificultades técnicas y prácticas habrán retraído a la Junta de Gobierno de acoger directamente la sugerencia de los anteproyectos, pero es importante que el nuevo esquema constitucional, junto con establecer que la jurisdicción contencioso-administrativa quedará bajo la superinten-

dencia de la Corte Suprema, entregue su concreción en forma flexible a la ley, facilitando así que ésta se alcance a través del medio que se estime más expedito para tal efecto.

### 3) Límites al pluralismo ideológico.

Ya señalé antes que el pluralismo ideológico es inherente a la discrepancia propia de una sociedad libre como la nuestra. Pero así como sin discrepancia no hay libertad, sin un consenso mínimo respetado por todos, desaparece la comunidad. No en vano comunidad quiere decir "común unidad". Quebrada ésta, la convivencia deriva en anarquía, y la discrepancia, en guerra civil. De paso, al desaparecer la comunidad, obviamente termina la posibilidad de discrepar en forma civilizada. Un carácter irrestricto del pluralismo, se transforma paradójicamente en la peor amenaza para éste.

Si bien dicho consenso mínimo debiera fluir espontáneo dentro de toda comunidad, no puede desconocerse la realidad de que ello no siempre ocurre. Impedir entonces que una minoría que atenta contra él, crezca hasta hacer derivar la ruptura en una guerra civil, constituye un imperativo que en tal caso se impone a la sociedad que sufre ese quebranto. Es cierto que no resulta grato al carácter tolerante propio del chileno, el establecer prohibiciones para la propagación de determinadas ideas, a las cuales muchas personas pueden adherir de buena fe. Pero los dolores incomparablemente mayores que nuestro país experimentó en época aún reciente, al llegar a una situación objetiva de guerra civil, no dejan dudas en cuanto al deber de excluir <sup>(la propagación de)</sup> ciertas doctrinas de la vida cívica, al menos cuando -como ocurre en el caso de Chile- ellas representen una amenaza potencial significativa para la subsistencia de ese consenso mínimo que da forma al ser nacional. Basta para concordar pues en la legitimidad de la mencionada proscripción cívica, con el reconocimiento del derecho de toda comunidad a defender su subsistencia como tal, es decir, su propia identidad.

El artículo octavo de la Constitución excluye de la vida cívica <sup>(la propagación de)</sup> aquellas doctrinas que atenten contra la familia, que propugnen la violencia, o que sustenten una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases. Interesa subrayar que el precepto no se refiere a cualquier acto que pudiera estimarse atentatorio contra la familia o favorable a la lucha de clases, porque ello podría indudablemente conducir a excesos que nadie desea. La norma apunta sólo a doctrinas, es decir, a concepciones globales <sup>(o cuerpos sistemáticos de ideas)</sup> que -por ejemplo- atenten contra la familia o postulen toda una concepción social fundada en la lucha de clases. Sobre qué doctrinas caen bajo estas reprobaciones, como igualmente la de ser totalita-

rias o violentistas, existe y existirá habitualmente fácil acuerdo en un órgano como el Tribunal Constitucional, llamado a conocer y sentar jurisprudencia, ya que sin perjuicio del carácter prudencial inevitable de la aplicación de todo valor jurídico a un caso concreto, se trata de conceptos acerca de los cuales <sup>la generalidad de</sup> todos los chilenos no marxistas tienen ideas muy claras y comunes.

Resulta útil refutar la falacia que algunos repiten, en el sentido de que esto implicaría "castigar ideas y no actos", o que sería proceder con el mismo criterio totalitario del marxismo, sólo que desde un prisma ideológico contrapuesto.

Desde luego, es inexacto que se tienda a sancionar ideas, porque el fuero interno de la conciencia es inviolable y sagrado. Ni siquiera se trata de inmiscuirse en la vida privada de las personas, lo cual daría lugar a una intolerable "caza de brujas". Menos aún podría procurarse impedir el análisis intelectual o académico de una doctrina cualquiera. Lo que el precepto propuesto sanciona específicamente es la "propagación" de las aludidas doctrinas, esto es, su difusión con carácter proselitista. Se castiga así no una idea, sino un acto, y de fuertes repercusiones sociales, como es la difusión proselitista de una doctrina.

Quienes impugnen este criterio estarían forzados a admitir que el que propaga una ideología terrorista o de lucha armada, si no la lleva personalmente a la práctica, debiera quedar impune. La sanción recaería así sólo sobre el desequilibrado o inmaduro que sigue al ideólogo de la violencia, pero jamás sobre éste. La injusticia aberrante de dicho criterio, hace difícil su sustentación seria. Y si, por el contrario, se acepta que quien propaga la violencia merece castigo, de hecho se ha aceptado la tesis fundamental que inspira al nuevo esquema constitucional, restando sólo discutir cuáles son las doctrinas cuya propagación se sanciona. Ya en este terreno, el texto constitucional resulta difícil de objetar en su preciso pero moderado contenido.

En cuanto a aquéllos que pretendan comparar en esta materia a la nueva institucionalidad chilena con un régimen totalitario como el marxista, baste con señalarles las siguientes diferencias claves: mientras los totalitarismos erigen sólo una doctrina oficial en la única admitida, y sancionan a quien el gobierno o tribunales dependientes de éste declaran "disidente" de aquélla, privándolo de sus derechos humanos más fundamentales (incluida su libertad personal), la nueva institucionalidad chilena deja, en cambio, una amplia gama de opciones dentro del pluralismo ideológico admisible, excluyendo sólo a ciertas doctrinas extremas, y luego castiga a quienes el Tribunal Constitucional -absolutamente independiente- declara responsables de propagarlas,

con la suspensión temporal de los principales derechos cívico-políticos, pero sin afectar los derechos más esenciales del ser humano.

En otras palabras, y siguiendo en ello a la Constitución de la República Federal Alemana, lo que no se admite es que los derechos cívicos o políticos más importantes sean ejercidos con el declarado propósito final de abolirlos, pero la persona sancionada por el Tribunal Constitucional en los términos descritos, sigue disfrutando de todos los derechos propios de la vida <sup>particular</sup> privada de un miembro cualquiera de la comunidad.

No está de más agregar que quienes estiman que las proscripciones legales son estériles, debieran convencerse de lo contrario observando la sola furia con que reaccionan los totalitarios cuando son reducidos a los escollos de la clandestinidad, como igualmente constatando su invariable lucha por ser nuevamente legalizados y, una vez que lo logran, su activo ejercicio de todos los instrumentos propios de la legalidad.

La derrota definitiva de los totalitarismos, y en especial del marxismo, requiere sin duda además de una permanente lucha antisubversiva, de un desarrollo económico y social que le sustraiga la extrema pobreza como fácil caldo de cultivo, y de un combate ideológico que lo venza en el interior de las conciencias. Todos esos frentes, al que debe agregarse el de su proscripción jurídico-política, son copulativamente indispensables. Cualquiera que faltara, podría abrir la brecha a la avalancha totalitaria. La Constitución cumple su parte con la proscripción jurídica señalada. Que ello no basta, es evidente. Que sea estéril, constituye en cambio un sofisma, una y mil veces refutado por la experiencia.

#### 4) Adopción de un sistema económico libre.

Se ha afirmado por algunos que la Carta Fundamental se comprometería con una determinada política económica. Estando ésta siempre sujeta a múltiples y cambiantes condiciones, parece indiscutible que una Constitución no podría jamás atarse a ninguna opción específica en la materia. Pero en verdad, no hay precepto alguno en la Constitución que justifique tan infundado temor.

Lo que ella realiza es algo muy diferente. No se liga a política económica alguna, pero sí define el sistema básico de organización económica llamado a regir establemente al país.

Una Constitución, como su nombre lo indica, debe apuntar a lo "constitutivo", a lo esencial. Y parece difícil estimar hoy en día que las bases de la estructura económica de una Nación, no pertenezcan a lo constitutivo de su ser social. Sostener que una Constitución contemporánea debería definir el régimen político, hasta optar inclu-



so, por ejemplo, entre presidencialismo y parlamentarismo y que, en cambio, habría de abstenerse de todo pronunciamiento entre el colectivismo y una economía libre, nos parece una tesis tan antojadiza como equivocada. Una misma Constitución no puede servir igualmente para vivir en colectivismo o en libertad, porque en tal caso carecería de sentido llamarla "ley fundamental". Algo demasiado fundamental permanecería indefinido. El hecho de que se pudiera pasar de un país aún como el que teníamos en 1970, a otro de economía colectivista y marxista, sin necesidad de reforma constitucional ninguna, acusa de modo elocuente la vulnerabilidad de nuestra antigua democracia para ser convertida en antilibertaria.

El nuevo esquema constitucional se define resueltamente por un sistema económico libre, fundado en la propiedad privada de los medios de producción y en la iniciativa particular como motor básico de la economía.

Las principales disposiciones en tal sentido son:

a) La consagración del derecho de toda persona a desarrollar libremente cualquier actividad económica, que no sea contraria al orden público, a la moral o a la seguridad nacional, y sujetándose a la legislación que la regula.

El carácter subsidiario de la actividad empresarial del Estado queda además expresamente de manifiesto, al agregarse que éste y sus organismos sólo podrán desarrollarla si una ley con quórum calificado así lo autoriza, y en todo caso, deberá someterse a la misma legislación común que rija para los particulares, salvo que, por motivos justificados, la ley -también por quórum calificado- exceptúe a una actividad empresarial del Estado de esta última exigencia.

b) El establecimiento del derecho a la propiedad privada de toda clase de bienes, excepto los que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda, y una ley así lo declare. El mismo precepto exige una ley aprobada con quórum calificado y por razones de interés nacional, para ~~reservar al Estado bienes que carecen de dueño,~~ y establecer limitaciones o requisitos <sup>respecto de</sup> para la adquisición del dominio de algunos bienes.

La trascendencia doctrinaria y práctica de esta disposición es enorme, ya que define explícitamente una base esencial de todo sistema económico libre, descartando la imposición -aún por ley- de un régimen colectivista.

c) La no discriminación arbitraria en el trato que deben dispensar el Estado y sus organismos, explicitación del principio general de la igualdad ante la ley, que se estima necesaria por su importancia para poner coto a la discrecionalidad propia de las eco-

nomías estatistas.

d) La prohibición de que se impongan tributos manifiestamente injustos o desproporcionados, circunstancia que habrá de ser ponderada por la Corte Suprema o por el Tribunal Constitucional, frente a una ley cuya inaplicabilidad o inconstitucionalidad se reclama por tal razón.

Estos preceptos, unidos al reforzamiento del derecho de propiedad, no dejan duda en cuanto al compromiso libertario de la nueva democracia <sup>con la libertad</sup> en materia económica.

## B. LA NUEVA CONSTITUCION Y LA SEGURIDAD

### 1) Seguridad personal y combate al terrorismo.

Aparte de las diversas formas de robustecer la seguridad de las personas, representadas por el fortalecimiento de los derechos constitucionales ya enunciado y que atañan a ésta, la propia Constitución Política declara una guerra jurídica total al terrorismo.

Tras señalarse que el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos, se establece que respecto de tales delitos no procederá la libertad provisional, la amnistía ni el indulto, y que serán considerados delitos comunes y no políticos para todo efecto legal. Además, y sin perjuicio de las sanciones que procedan conforme a la ley penal, a los condenados por tales delitos se les aplica la pérdida de los principales derechos cívico-políticos por 15 años, sin perjuicio de los demás o que por mayor tiempo establezca la ley.

### 2) Derechos personales y regímenes de emergencia.

Uno de los temas más insuficientemente abordados por nuestro anterior ordenamiento constitucional, fue el de los regímenes de excepción. Este vacío acarreó que la Ley 12.927 sobre Seguridad del Estado, que se dictara en 1958, a fines del segundo Gobierno de don Carlos Ibáñez, en reemplazo de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia que entonces se derogó, suscitara tantos reparos constitucionales como los que había despertado esta última. Y como si esto fuera poco, la sostenida interpretación aplicada desde la Administración de don Eduardo Frei respecto de las normas que facultan la declaración del estado de emergencia, ha desbordado incluso el marco estricto de la referida Ley de Seguridad del Estado.

Se hacía pues imperioso que el nuevo orden constitucional abordara el tema de manera a la vez clara, realista y adecuada.

No podemos prescindir de la evidencia de que el mundo actual está amenazado por

múltiples formas de violencia y subversión, hoy más sutiles y potentes de lo que nunca lo fueran en nuestra historia. Dicha realidad se presenta particularmente peligrosa porque, como antes lo consigné, a través de ella no sólo se atenta contra el derecho humano primario y básico a la seguridad personal, sino que se procura sojuzgar la soberanía de los pueblos libres bajo el yugo hegemónico del imperialismo rojo.

Es por ello que la Constitución consagra cuatro estados de excepción, graduados en cuanto a la gravedad de la situación que los motiva, y que faculta directamente al Presidente de la República para suspender o restringir los derechos que explícitamente se consignan en cada caso, y que son más importantes y numerosos mientras más grave es el estado de excepción declarado.

La escala descendente empieza por el estado de asamblea, para la situación de guerra externa. Sigue por el estado de sitio, para la situación de guerra interna o conmoción interior. Continúa al estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional. Y termina en el estado de catástrofe, para el caso de calamidad pública.

Lo fundamental, a mi juicio, reside en que, a diferencia de lo que ha regido en la materia desde 1958, ningún estado de excepción podría jamás declararse por la sola decisión del gobierno. El nuevo ordenamiento constitucional es categórico para exigir además el acuerdo ya sea del Congreso para el estado de sitio, o del Consejo de Seguridad Nacional para los demás casos, como requisito necesario tanto para su declaración (por un máximo de 90 días en el estado de sitio o en el de emergencia), como para su prórroga o nueva declaración, si al expirar dicho lapso se mantuvieron las circunstancias que lo motivaron.

Este requisito parece básico y esencial para evitar eventuales abusos al declararse o prorrogarse estados de excepción que pudieren no ser justificados, tanto más si se considera que es al propio Presidente de la República a quien dichos estados facultan para suspender o restringir los derechos personales que en cada caso se señalan en la Constitución. No podría quedar entregada a la misma autoridad llamada a aplicar las restricciones, y cuyo carácter es eminentemente político como todo gobierno, la declaración de procedencia del estado de excepción correspondiente.

Se tiende así a la fórmula más equilibrada para satisfacer la doble exigencia de otorgar a los Gobiernos herramientas suficientes para enfrentar situaciones de excepción -que por desgracia cada vez son más peligrosas y frecuentes- y de compatibilizar debidamente los derechos de las personas con la seguridad nacional, a la cual apuntan

asimismo otras disposiciones específicas que al efecto se contemplan.

### 3) Imperio de los tribunales de justicia.

Cumple destacar en esta vital materia para la vida jurídica, que la triste experiencia del incumplimiento de los fallos judiciales, que hizo crisis durante el gobierno marxista, al negar o retardar <sup>este</sup> el gobierno el auxilio de la fuerza pública necesaria para ello, obligaba a precaver que tal anomalía no vuelva a repetirse. Un país donde el imperio de los tribunales, es decir, su facultad para hacer cumplir sus resoluciones, se desconoce en forma reiterada e impune, no merece el nombre de Estado de Derecho.

Para ello, la Constitución consagra, sin distinción de materias, que para hacer ejecutar sus resoluciones, tanto los tribunales ordinarios de justicia como los tribunales especiales que integran el Poder Judicial, podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren. Añade que la autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento y oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución pertinente.

#### C. LA NUEVA CONSTITUCION, EL PROGRESO Y LA JUSTICIA

Al analizar este problema, debemos entrecruzar dos variables indisolubles en la materia. Por una parte, la afirmación de un régimen económico libre que, aparte de su significado respecto de la libertad personal antes mencionado, constituye un instrumento fundamental para lograr un desarrollo alto y sostenido de la economía. De otro lado, la configuración de un régimen de gobierno cuya estructura y funcionamiento sean los más adecuados en vistas a dicho crecimiento económico, agregando el requisito de ser idóneos para favorecer la justicia social, <sup>en nuestra actual realidad</sup> que hoy exige una acción estatal redistributiva en beneficio de los más pobres.

Así planteadas las cosas, queda claro que los dos grandes obstáculos que durante las últimas décadas impidieron a nuestra democracia ser instrumento de progreso y justicia en medida razonablemente suficiente, fueron el estatismo y la demagogia que prevalecieron en la conducción de nuestra vida económica y social. Fue eso lo que sumió a uno de cada cinco chilenos en la extrema pobreza, sin contar la pobreza aguda -si bien no "extrema"- de otro segmento importante de nuestra población. Fue eso mismo lo que acarreó que, en nombre de la justicia social, se estimulara un populismo que jamás favoreció realmente a los estratos más desposeídos, sino a los grupos mejor organizados.

Este fenómeno reviste la mayor gravedad para una democracia, porque la experien-

cia contemporánea demuestra que cuando ella se revela ineficiente para proporcionar bienestar a las grandes masas, éstas pierden explicablemente todo compromiso o identificación con el sistema democrático, y son fáciles de arrastrar hacia otras fórmulas, incluida cualquier aventura demagógica o extremista, para buscar la satisfacción a sus frustrados anhelos.

Todo cuanto ya señalé que contiene la Constitución para asegurar las bases de un sistema económico libre y colocar efectivos diques al estatismo colectivizante, es pues también aplicable al favorecimiento del progreso y la justicia.

Antes de reseñar los principales preceptos tendientes a estructurar un régimen de gobierno que favorezca igual propósito, interesa detenerse en una breve descripción del origen o naturaleza que más habitualmente tuvo la acción demagógica en Chile durante las últimas décadas.

#### LOS CAMINOS DE LA DEMAGOGIA

Cuatro han sido, a mi juicio, sus móviles o manifestaciones más importantes:

- 1) La tentación de brindar beneficios efímeros, a cambio del consiguiente apoyo político inmediato, que resulta necesario o atractivo para un comicio electoral que se avecina, dejando para después de éste el modo de enfrentar las inevitables consecuencias perturbadoras del acto demagógico.
- 2) La existencia de una legislación laboral que amparaba una negociación colectiva injusta y demagógica, al situarla por área de actividad y no en el interior de cada empresa, y al legitimar una huelga indefinida y casi sin limitaciones, todo lo cual inmiscuía al gobierno en cualquier conflicto relativamente importante, realidad que acentuaba la tendencia a "solucionarlo" desliziéndose por la pendiente recién descrita.
- 3) La confusión entre la vida política y la actividad gremial, que transformó a los sindicatos -e incluso a las organizaciones estudiantiles- en instrumentos al servicio de los partidos políticos, y convirtió el cargo de dirigente gremial en un trampolín para una futura carrera política. Fácil es desprender las repercusiones de este fenómeno en orden al incentivo de la demagogia tanto política como gremial.
- 4) El deseo de servir intereses ilegítimos de grupos reducidos, pero cuyo poder electoral era considerable. Al respecto, existen diversos análisis que demuestran cómo el beneficio electoral no coincide con el favorecimiento de los sectores más numerosos de la población, según a primera vista pudiera creerse. Por el contrario, mientras una medida demagógica favorece a pocos, pero en forma significativa y tangible, el criterio opuesto

sano, justo y anti-demagógico beneficia a muchos, pero de manera menos espectacular y más intangible. Correlativamente, el daño que la demagogia produce a las grandes mayorías es diluido y, además, resulta difícil que el ciudadano medio perciba que su causa está en la medida demagógica.

Así por ejemplo, los empresarios beneficiados con una franquicia tributaria, o los trabajadores favorecidos por un alza forzada de remuneraciones que excede su mayor aporte de productividad y que responde sólo al poder de presión de su sindicato, validado por una legislación laboral como la que nuestro país tuvo hasta 1973, palpan en forma clara su beneficio. Y lo retribuyen electoralmente a quienes se lo proporciona. Al resto de la ciudadanía le será siempre difícil comprender, en cambio, que con ese injusto beneficio a dichos grupos de poder, se le infiere un directo perjuicio, al conspirar contra un mayor crecimiento económico y al atentar contra la justicia social. La dimensión pequeña de cada daño específico, hace aún más ardua la reacción popular contra cualquier medida demagógica, ya que es sólo su reiteración y su conjunto lo que permite apreciar la magnitud del perjuicio social de la demagogia.

#### LOS CAMINOS HACIA EL PROGRESO Y LA JUSTICIA

Los criterios fundamentales de la Constitución para dificultar la acción demagógica y, más allá de eso, facilitar una acertada conducción nacional, pueden resumirse en los siguientes:

##### 1) Reducción de la periodicidad de las elecciones populares.

El primero de los cuatro principales vehículos de la demagogia que antes enumeré, consistente en la búsqueda de beneficios engañosos y efímeros, encontró en la excesiva frecuencia de elecciones populares que conocimos en Chile, uno de sus mayores estímulos.

Aunque a más de alguno este punto pueda parecer desproporcionado en su envergadura respecto de los otros contenidos en la enumeración anterior, en realidad no lo es. Cualquier diseño democrático que someta al país a la efervescencia de los procesos electorales en forma demasiado frecuente, y lo que es más grave, en un virtual plebiscito constante de la gestión gubernativa, terminará siempre por frustrar todo plan de largo aliento. Que en ciertos países las permanentes encuestas de opinión pública produzcan de hecho un efecto similar, sólo prueba la falta de un concepto efectivo del liderazgo político de que actualmente padecen. Pero mientras las encuestas carecen de significado político imperativo o jurídico, las elecciones sí lo tienen. De ahí la necesidad de espaciarlas en el tiempo.

La Constitución de 1980 establece que sólo habrá elecciones políticas en Chile cada cuatro años -período de duración de los diputados- haciendo coincidir la elección presidencial -cuyo período será de 8 años- con la de parlamentarios que entonces corresponda. Para ello mismo, confía al Senado la elección del Presidente de la República, en caso de vacancia prematura de éste, durando el reemplazante en sus funciones hasta la elección siguiente de parlamentarios (máximo tres años y fracción). Se suprime además toda elección extraordinaria o complementaria de parlamentarios, entregándole a la propia Cámara la provisión de las futuras eventuales vacantes.

La crítica de que la confluencia de elecciones presidenciales y parlamentarias podría acarrear cambios bruscos derivados de avalanchas electorales efímeras, no me parece convincente, dada la tradicional renovación por parcialidades que se mantiene para el Senado. En efecto, si bien los senadores durarán 8 años en sus funciones, los de elección popular se renovarán en virtual mitad cada 4 años, tal como lo conocimos en el pasado, con saludables efectos prácticos. A ello se añade la cuota de senadores de origen diverso al sufragio universal ya analizada. Además, la experiencia es inversa en cuanto a que son las elecciones de congresales muy próximas a la presidencial, y no coetáneas con ésta, las que han producido las más emocionales avalanchas parlamentarias, como el caso del "Parlamento para Ibáñez" en 1953 y el "Parlamento para Frei" en 1965, verificadas a los pocos meses de elegidos esos gobernantes.

Por otro lado, en un país acostumbrado a que las campañas electorales comiencen prematuramente, se hace aconsejable un período presidencial más extenso, a fin de que los gobiernos puedan trazar sus planes con mayor perspectiva. Estoy convencido de que todos los gobernantes anteriores habrían realizado una gestión más eficaz, seria e independiente, si hubiesen dispuesto de un plazo mayor, ya que la brevedad del que existía incentivaba su necesidad de ceder en mayor o menor medida a la presión demagógica. La única excepción sería el caso de un gobierno que, como el marxista, se propuso deliberadamente destruir al país con finalidades dogmáticas y totalitarias. Pero aparte de que el nuevo régimen constitucional apunta a excluir la repetición de un caso semejante, la experiencia demostró que ante su realidad, eran igualmente intolerables seis años...e incluso tres.

## 2) Afianzamiento de un esquema laboral libre y despolitizado.

Respondiendo a los perturbadores efectos de la politización gremial, la Constitución consagra una nutrida nómina de inhabilidades e incompatibilidades que procuran la más tajante separación entre la vida política y la actividad gremial. Se contempla in-

cluso la cesación en el cargo de todo parlamentario que de cualquier modo ejercite su influencia en un conflicto laboral (lo cual se extiende en idénticos términos a los conflictos estudiantiles).

Sin menoscabo de la validez de tales criterios, es menester subrayar, sin embargo, que el afianzamiento de un sindicalismo libre y despolitizado depende aún en mayor medida de la plena libertad de afiliación gremial -que el proyecto robustece sólidamente- y en la existencia de un régimen de negociación colectiva lo más justo y técnico posible, a la vez que orientado a evitar que los conflictos involucren al gobierno y sus intereses políticos.

Por la importancia del tema, la Carta Fundamental dispone que en ningún caso podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado o de las Municipalidades, como tampoco quienes trabajen en empresas o corporaciones que atiendan servicios de utilidad pública, o cuya paralización cause grave daño a la salud, la economía del país, el abastecimiento del país o la seguridad nacional. La forma de determinar cuáles son esas empresas o corporaciones cuya paralización provoca el "grave daño" descrito, queda entregada a la ley.

### 3) Límites a las franquicias económicas.

Se ~~propone~~ consagrar que sólo por ley que se apruebe por quórum calificado, y siempre que no implique una discriminación arbitraria, podrán autorizarse determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. Se requiere, además, que la estimación del costo de las franquicias o beneficios indirectos se acompañe anualmente en la ley de presupuesto, a fin de que la ciudadanía sepa exactamente cuánto le irrogan ellos al país.

### 4) Un régimen moderno y eficaz de gobierno.

Uno de los aspectos más interesantes y peor comprendidos <sup>de la Constitución de 1980 es</sup> el que dice relación con el enfoque del sistema de gobierno que ella establece. Desbordaría con mucho la posibilidad y el propósito de este trabajo el analizarlo en sus variadas implicancias políticas, jurídicas y técnicas. Sólo me remitiré pues a algunas breves consideraciones insertas en el marco del problema señalado.

## III. ESTRUCTURA BASICA DEL NUEVO REGIMEN DE GOBIERNO

La concepción clásica de la Revolución Francesa de buscar un "equilibrio de poder"



res" entre el Ejecutivo o Gobierno y el Legislativo o Parlamento, tajantemente separados, fue superada incluso dentro del propio constitucionalismo clásico. En efecto, al reconocerse facultades legislativas al gobierno, y específicamente en Chile al Presidente de la República, la "separación de los poderes del Estado" fue progresivamente derivando más bien en una interrelación de diversos órganos para el ejercicio de las funciones estatales, sin perjuicio de que se procurara siempre -y se deba seguir procurando- que éstas se distribuyan entre órganos diversos e independientes entre sí. Incluso, la potestad colegisladora del Gobierno hace impropio que se le designe como "Poder Ejecutivo", expresión claramente insuficiente para denotar su significado.

La experiencia chilena de este siglo comprobó, además, en forma reiterada, que el carácter de "equilibrio" que se atribuía al Parlamento frente al Gobierno, tropezaba con un obstáculo insuperable: tratándose de dos voluntades igualmente políticas, si éstas eran coincidentes, el Congreso no operaba como factor de equilibrio ni contrapeso <sup>eficaz</sup> ~~alguno~~, y si ellas eran divergentes, la acción gubernativa se veía habitualmente esterilizada o neutralizada.

Lo anterior llevó a que desde 1925 en adelante, se robustecieran sucesiva y sostenidamente las atribuciones gubernativas para conducir el Estado, especialmente en lo económico-social. Tanto la Carta Fundamental promulgada ese año, como las reformas que en la materia se le hicieron en 1943 y 1970, se orientaron en la dirección señalada, siendo remarcable el hecho de que en esos casos, los Presidentes de la República que las impulsaron habían sido antes ardientes opositores a ampliar las facultades legislativas del Gobierno. Fue la dura experiencia del mando lo que los hizo cambiar.

Sin embargo, en el subconsciente de los constitucionalistas y de la clase política chilena quedó un fuerte resabio parlamentarista, signo de un atavismo misterioso que ve en el Parlamento -más que en el Jefe del Estado- la expresión de la soberanía nacional o popular, y que les ha hecho siempre mirar las facultades colegisladoras de éste como una cierta invasión en una esfera que sería típica del Congreso.

La Constitución de 1980, rompe resueltamente con dicho atavismo y radica en el Gobierno la responsabilidad superior de la conducción del país, constituyéndolo para ello un colegislador claramente preeminente, desde el momento en que la facultad de legislar es una de las más importantes para guiar al Estado.

No ahondaré aquí en los profundos cambios que para la relación entre Presidente y Parlamento implica la igualdad electoral entre los partidos políticos y los sectores independientes antes enunciada, como asimismo, la inclusión en el Senado de una frac-

ción minoritaria no elegida por sufragio popular.

Me circunscribiré sólo a consignar el efecto limitante que para la demagogia tiene la opción escogida por el nuevo esquema constitucional. Es cierto que los gobiernos pueden sentirse inclinados también a actuaciones demagógicas, para lo cual se contemplan contrapesos o correctivos como el analizado en el número anterior, respecto de las franquicias económicas, o el que se verá enseguida en relación con las normas que se establecen tocante al Banco Central. Pero está fuera de toda discusión que una asamblea parlamentaria, donde la responsabilidad se diluye entre la masificación y el anonimato, tenderá siempre a ser más irresponsable que un gobierno, particularmente en la conducción económico-social del país.

El gobierno, en cambio, es quien tiene que afrontar el pago del costo real de las leyes demagógicas. Es también quien sufre sus efectos, tanto durante su gestión, como más tarde, de parte del juicio de la historia, ante la cual el destino nacional de un período pasa bajo el nombre y la responsabilidad del Presidente de la República que rigió al país en ese lapso, y no del de los muchos parlamentarios cuya acción se pierde en un recuerdo confuso, cuando no el más absoluto olvido.

Debe tenerse presente, además, que la historia y el alma nacional identifican al Jefe del Estado y a la autoridad fuerte que en su figura siempre ha buscado nuestro pueblo, con el verdadero escudo para proteger a los más débiles frente a los grupos más organizados y poderosos. La capacidad del Gobierno para sobreponerse a las presiones ilegítimas de los centros de poder está íntimamente ligada a su vigor jurídico y moral para ser "la voz de quienes carecen de fuerza para hacerse oír", y por ende, pilar de la justicia social.

#### A. EL REFORZAMIENTO DE LAS FACULTADES GUBERNATIVAS

Las principales innovaciones contempladas en la Constitución de 1980 en esta materia son las siguientes:

1) La ampliación de las leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República a casi toda materia importante para la conducción económico-social del país y, en particular, a las que pudieren representar habitualmente fuente de mayores gastos o menores ingresos para el erario nacional.

La facultad del Congreso para doblegar el veto presidencial, insistiendo por los dos tercios de ambas Cámaras en un proyecto que el Gobierno rechace, se hace inoperante en aquellos preceptos legales cuya iniciativa exclusiva se reserva al Jefe del Estado. Respecto de éstos, obviamente se necesita de la aprobación parlamentaria para que haya

ley, pero nunca podría haberla contra la voluntad presidencial.

2) La radicación en el Presidente de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos, de la facultad de estimar el rendimiento de los recursos que consulta la ley de presupuestos y de los nuevos que establezca cualquier otra iniciativa de ley, no pudiendo el Congreso aprobar además ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación, sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto.

A fin de que esta última exigencia no se burle con referencias a recursos inexistentes o abultados artificialmente, se añade que si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuese insuficiente para cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

3) La facultad del Presidente de la República para disolver, por una vez en su período, la Cámara de Diputados, procediéndose a la renovación integral de ésta.

Ya he señalado que en los rubros principales para la conducción del país, el Congreso no podría imponer una ley contra la voluntad presidencial, pero sí estaría en condiciones de negarle al Gobierno la aprobación de leyes estimadas importantes por éste. Si bien ello es menos grave que lo anterior, ya que generalmente en Chile ha sido mucho más perjudicial la mala legislación que la falta de ella, parece conveniente abrir una salida a una eventual impasse derivada del rechazo sistemático del Parlamento a proyectos de ley considerados necesarios por el Gobierno. En tal caso, en la práctica sería el pueblo quien dirimiría la pugna.

No se contempló la facultad de disolver el Congreso completo, ya que ello haría estéril la renovación del Senado por parcialidades cada cuatro años, práctica cuyos sanos frutos para morigerar los peligros de las avalanchas electorales y sus bruscos cambios ya consigné antes. Pero es indudable que la fuerza política del pronunciamiento popular que implicaría la renovación de la Cámara de Diputados disuelta sería tan grande, que sus efectos de hecho sobre el Senado no resultarían fáciles de resistir para éste. Igual consideración pesaría sobre el Jefe del Estado antes de resolverse a decretar la referida disolución, ya que tampoco podría él desentenderse del resultado que implicaría el verdadero arbitraje político que se le entregaría al pueblo entre el criterio presidencial y el de la Cámara. La circunstancia adicional de que el Jefe del Es-

tado sólo pueda ejercer esta facultad por una vez en su período, se sumaría para obligarlo a meditar muy cuidadosamente el paso y recurrir a él únicamente en caso extremo.

Lo expuesto hace obvia la excepción contemplada en la Constitución de que esta facultad no rija en el último año de funcionamiento de una Cámara de Diputados. En tal caso, resulta preferible esperar la próxima elección ordinaria.

4) El establecimiento del llamado "dominio máximo legal".

El se refiere a prohibir que se dicten leyes sobre materias que la Constitución no contemple expresamente como "propias de ley". Esto exige que la enumeración que la Carta Fundamental haga de dichas materias sea taxativa ("sólo son materias de ley"), y que se entienda que todo lo demás queda reservado a la potestad reglamentaria exclusiva del Presidente de la República. El objetivo de este sistema, adoptado por la actual Constitución de la Quinta República francesa, impulsada por el general De Gaulle, tiene de evitar que el legislador invada lo que se estime que corresponde a la esfera gubernativa, impidiendo además de paso que se promulguen leyes que se aparten del carácter general que caracteriza el concepto de ley.

Dicho sistema se contrapone al que ha regido tradicionalmente en Chile. Conforme a éste, llamado "dominio mínimo legal", la Constitución establece las materias que "sólo en virtud de una ley" se pueden regular, pero no impide al legislador entrar en la órbita reglamentaria propia del gobierno, lo que se ha traducido en la proliferación de leyes particulares hasta límites inverosímiles, las cuales una vez promulgadas, ya no pueden modificarse, sino a través de otra ley.

Resulta indudable que el cambio señalado puede <sup>en Panamá</sup> entrar dificultades prácticas. X

Pero mientras los referidos escollos no parecen insalvables, las notorias ventajas generales del "dominio máximo legal" como concepción jurídico-constitucional, me inducen a pensar que su adopción es un paso trascendental y muy acertado. En todo caso, y a fin de evitar toda realidad o sensación de inseguridad jurídica, las materias sobre las cuales ya se hubiere legislado al entrar en vigencia la nueva Carta Fundamental, sólo podrán ser <sup>derogadas expresamente y</sup> modificadas a través de otra ley. X

El reforzamiento de las atribuciones gubernativas que someramente he descrito, lleva a muchos a temer los riesgos de una presunta omnipotencia presidencial. No faltan quienes hablan incluso de un presunto "cesarismo", para calificar la Constitución de 1980. Otros se pregunta qué habría sucedido si un gobernante como don Salvador Allende hubiese dispuesto de facultades semejantes.

Comenzando por esto último, cabe consignar que todo el conjunto del nuevo modelo

constitucional hace virtualmente imposible el advenimiento de una persona como el señor Allende al poder, y para su hipotética ocurrencia, contempla la facultad de destituirlo a través de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional por infringir las bases fundamentales de la institucionalidad, en los términos antes analizados en este trabajo, sólo que con la exigencia de que tratándose del Jefe del Estado, el veredicto del Tribunal deba ser ratificado por la mayoría absoluta del Senado en ejercicio.

Además, basta analizar la forma antijurídica en que el señor Allende atentó contra el régimen institucional chileno para advertir que ninguna de las nuevas atribuciones que se propone entregar al Gobierno le habría permitido tener mayor éxito en su tentativa.

Y es que, en el fondo, el fortalecimiento del régimen presidencial que se propicia apunta a evitar la esterilización gubernativa frente al Parlamento, pero no confiere al Jefe del Estado ninguna omnipotencia que permita hablar de "cesarismo". Todo lo contrario. Lo que el nuevo esquema constitucional asegura es la posibilidad de una conducción eficiente del Estado, la que dada la complejidad de los problemas contemporáneos, exige una homogeneidad que sólo puede lograrse al interior de un órgano como el Gobierno, y jamás en la heterogénea estructura de una asamblea parlamentaria. Pero, tratándose de la comisión de eventuales abusos o irracionalidades, la Carta Fundamental contempla contrapesos jurisdiccionales y técnicos más fuertes y eficaces que los que jamás hayan existido para dificultar al Gobierno incurrir en ellos.

#### B. LOS CONTRAPESOS

Destacan al efecto:

- 1) El ya mencionado fortalecimiento de los instrumentos de defensa de los derechos personales, sobresaliendo el recurso de protección.
- 2) La elevación del Banco Central a la calidad de organismo constitucional y autónomo. Lamento que la autonomía del Banco Central no se haya afianzado en los términos que -en forma más tajante la Comisión Ortúzar y más atenuada el Consejo de Estado- lo proponían en los dos anteproyectos. Garantizar, como se sugería, la inmovilidad de sus directores (salvo acusación constitucional en juicio político) y entregarle el manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia, no habría representado privar al Gobierno de su facultad para dirigir la economía nacional, sino exigir que cualquier política económica se ajuste al contenido técnico y serio que debe caracterizar tales variables. Es de esperar que la ley orgánica constitucional que complementará la materia se encamine en la dirección señalada.

3) La prohibición de que el Estado, sus organismos o empresas se endeuden con el Banco Central, o que éste les otorgue a aquéllos su aval, como asimismo el impedimento de que cualquier gasto público o préstamo se financie con créditos directos o indirectos del Banco Central, todo ello salvo el caso de guerra exterior.

Tal norma, tanto o más importante que la autonomía del Banco Central, configura con ésta un conjunto para impedir, en la medida de lo posible, las emisiones inflacionarias, y sustraer así del Gobierno una de sus fuentes predilectas y más funestas para deslices demagógicos. La constitucionalización de los preceptos señalados coloca a Chile como uno de los países pioneros en la preservación constitucional de un sano manejo económico del país.

4) La creación del Tribunal Constitucional que, además de sus atribuciones respecto de la suspensión de los derechos políticos a quienes propaguen doctrinas totalitarias y violentistas, tiene trascendentales atribuciones para velar por la constitucionalidad de las leyes y decretos con fuerza de ley, durante su tramitación y en el tiempo inmediatamente siguiente a su promulgación.

Con ello, tanto el Presidente de la República como un quórum minoritario de cualquiera de las Cámaras puede impedir que llegue a promulgarse o regir un proyecto de ley inconstitucional, facultad de enorme importancia práctica, si se considera que el recurso de inaplicabilidad ante la Corte Suprema no es suficiente para evitar la vigencia y aplicación de leyes inconstitucionales que dañen al país en general, sin perjudicar a ningún particular determinado que pueda o tenga interés y posibilidad de alegarlo en juicio.

Especial mención merece la nueva disposición que se consagra para garantizar el principio de la supremacía constitucional, en cuya virtud toda norma jurídica debe ajustarse a la Carta Fundamental, no pudiendo jamás contravenirla. Recogiendo la negativa experiencia de ciertas tentativas de Gobiernos pasados, y muy especialmente del régimen marxista, en cuanto a pretender legislar e incluso reformar la Constitución por medio de simples decretos, se introduce un límite de gran trascendencia a la facultad presidencial de insistir -con la firma de todos sus Ministros- ante el rechazo o representación que el Contralor General de la República le formule a un decreto que éste considere antijurídico.

Dicha facultad de insistencia presidencial sigue existiendo, si el decreto es impugnado por el Contralor en razón de simple ilegalidad, sin perjuicio del tradicional envío de los antecedentes a la Cámara de Diputados, a fin de que ésta juzgue si ejerce

sus facultades fiscalizadoras o, incluso, de acusación constitucional a la autoridad gubernativa. Pero si, en cambio, el rechazo del decreto o resolución se fundare en que el Contralor lo estima violatorio de la Constitución, o bien en que tratándose de un DFL excede o vulnera la ley de legatoria, o que en el caso del decreto que promulga una ley o una reforma constitucional se aparta del texto aprobado, no procede el decreto de insistencia, y si el Presidente de la República no se conforma con el criterio del Contralor, sólo tiene como camino para hacer prevalecer su predicamento, la remisión de los antecedentes al Tribunal Constitucional, quien zanjaría la controversia como instancia suprema.

Sin pormenorizar las demás atribuciones que se encomiendan al Tribunal Constitucional, las facultades descritas son suficientes para estimarlo una verdadera creación, comparativamente con el organismo que bajo el mismo nombre funcionó entre 1970 y 1973. Más resalta aún la diferencia entre ambos, si se recuerda que mientras la composición de aquél era de origen mayoritariamente político, el nuevo se caracteriza por su conformación de origen básicamente judicial y técnico, de personas acostumbradas a fallar en derecho.

5) La creación del Consejo de Seguridad Nacional, organismo que se crea en el nuevo esquema constitucional, como un vehículo para integrar responsable y orgánicamente a las Fuerzas Armadas y Carabineros a la vida cívica del país.

Su composición, sin embargo, es mixta, ya que la preservación de la seguridad nacional incumbe a todos los chilenos, y su supremo responsable es el Presidente de la República, quien por eso mismo preside el organismo en cuestión.

Para cumplir con su objetivo básico, éste se configura con una mayoría castrense: los Comandantes en Jefe de cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros. Los demás integrantes, aparte del Jefe del Estado, son el Presidente del Senado y el Presidente de la Corte Suprema, es decir, hay cuatro uniformados y tres civiles. De este modo, en caso de estar los cuatro uniformados de acuerdo, constituyen mayoría, realidad perfectamente lógica si se piensa que dicho Consejo tiene por función básica recoger el punto de vista de dichas Instituciones de la Defensa Nacional, a través de sus más altos mandos. De ahí que los Ministros de Estado que se incorporan al Consejo lo hacen sólo con derecho a voz.

Lo fundamental en esta materia consiste en puntualizar que las facultades de dicho organismo no tienen, en general, un carácter político resolutivo, ni de veto ni codecisorio. Haberle entregado atribuciones semejantes, se hubiese traducido a la lar-

ga en una inevitable politización de nuestras Fuerzas Armadas y Carabineros, con el consiguiente deterioro de su prestigio ciudadano y, lo que es aún más grave, las habría transformado en corresponsables -por omisión- de toda medida que en definitiva fuese estimada negativa por el pueblo, al no haber ejercido oportunamente ese eventual derecho a veto. Por otro lado, no se concibe un Estado de Derecho en que por encima del Jefe del Estado y del Gobierno haya otra autoridad superior a él, erigida en especie de "super-Presidente" o "super-poder".

Las únicas atribuciones de índole resolutive o codecisoria de este organismo son las de prestar su aprobación al Presidente de la República para declarar ciertos estados de emergencia, según ya lo analizamos antes; la de designar dos de los siete abogados que componen el Tribunal Constitucional, y la de nominar al ex Comandante en Jefe de cada rama de las Fuerzas Armadas y al ex Director General de Carabineros que integran el Senado.

Con todo, su facultad más importante, si bien carece de mérito resolutive en el plano jurídico, encierra una enorme fuerza moral: representar a cualquier autoridad establecida en la Constitución, su punto de vista frente a cualquier acto, hecho o materia, que a su juicio, comprometa la seguridad nacional o atente gravemente contra las bases fundamentales de la institucionalidad. Dicha representación puede ser pública o privada, según lo determine el propio Consejo.

Lejos de ser esto una "institucionalización del golpe de estado", como algunos han afirmado con ligereza, se trata exactamente de lo contrario. El resultado práctico de la disposición será hacer posible -y a la vez imperativo- que la opinión de los más altos mandos de nuestros Institutos Armados y Carabineros se exponga de modo oficial y responsable, en vez de quedar forzada a expresarse por medio de canales extrajurídicos e inorgánicos.

De toda lógica es que en tal esquema no se mantenga la facultad presidencial para llamar discrecionalmente a retiro a cualquier oficial, consagrándose en cambio un período fijo de cuatro años para los Comandantes en Jefe y el Director General de Carabineros, aunque abriendo la posibilidad de que durante dicho lapso puedan ser removidos por el Presidente de la República, pero con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. Gozan, pues, de una inamovilidad relativa bastante sólida, aunque con la excepción señalada, y sin perjuicio por cierto de la acusación constitucional en juicio político que procede contra todos los generales o almirantes, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación.



Sólo a través de la inamovilidad descrita se logra la suficiente independencia del Consejo de Seguridad Nacional frente al Jefe del Estado. Además, ~~tanto esto como~~ <sup>que establece la Constitución de 1980</sup> la despolitización de los ascensos y retiros de los oficiales, se aviene más, a mi juicio, con la naturaleza profesional que se proclama en forma unánime respecto de dichas Instituciones, ~~ya que la remoción discrecional de una persona de su cargo no resulta congruente con tal carácter.~~

La excepción antes señalada me parece, eso sí, muy atinada, porque la existencia de salidas constitucionales a los conflictos entre autoridades siempre opera como disuasivo, o al menos como atenuador del mismo, y porque una inamovilidad absoluta sería peligrosa.

Ahora bien, si a todos los nuevos contrapesos enunciados, se agrega la mantención robustecida de la fiscalización jurídica de la Contraloría General de la República y de la fiscalización política de la Cámara de Diputados, en los mismos términos de nuestra tradición jurídica, queda en evidencia que, lejos de todo "cesarismo", lo que se busca es un Gobierno con atribuciones suficientes para conducir el país, pero sujeto a sólidas instancias fiscalizadoras y, más que eso, a un marco jurídico y técnico en el cual desempeñar sus funciones. Se llega así a lo que, a mi juicio, es uno de los conceptos esenciales del nuevo régimen político que inspira a la Carta de 1980: en lugar de oponer dos voluntades políticas diferentes -Gobierno y Parlamento- en presunto equilibrio para la conducción del país, ésta se radica básicamente en el Gobierno, contemplándose al Parlamento como elemento complementario, y no preeminente, en la función legislativa. Pero, al mismo tiempo, esa voluntad política conductora opera con variados contrapesos jurisdiccionales y técnicos, concebidos para evitar abusos o irracionalidades.

Aparece por esta vía de análisis, uno de los aportes más novedosos e importantes del nuevo esquema constitucional: la introducción del concepto de que la órbita de la decisión política debe ceñirse al campo valórico que le es propio, respetando el ámbito de los conocimientos científicos y técnicos, e incorporándolos como dato <sup>indiscutido</sup> ~~disputado~~ de todo análisis político serio. Cuando, en cambio, la divergencia política se usa como manto encubridor de la ignorancia, y se deja al "olfato" político problemas para los cuales el avance científico y tecnológico posee respuestas claras y comprobadas en sus efectos, la política degenera en politiquería, situándose al margen de las exigencias y expectativas del mundo contemporáneo.

En muy diversos ámbitos, el nuevo concepto del Banco Central y la creación del Consejo de Seguridad Nacional representan avances trascendentales en tal orientación.

Sin embargo, forzoso es enfatizar que la tarea principal en la materia no compete al sistema constitucional, sino a la calidad y formas de trabajo que se adopten en la vida pública y en la generación de sus decisiones.

Las instancias consultivas juegan a este respecto un papel básico. Pero éste no exige, y generalmente ni siquiera aconseja, una excesiva consagración constitucional. Habiendo conciencia y voluntad de los órganos decisorios por recoger el aporte técnico, no será difícil darle a éste la organicidad jurídica y práctica adecuada. Faltando, en cambio, aquella conciencia o voluntad, una reglamentación demasiado ambiciosa en la materia fácilmente quedaría en letra muerta.

#### IV. CONCLUSION

Al concluir estas líneas, creo oportuno reiterar, como se habrá comprobado de su lectura, que ellas distan de toda pretensión exhaustiva, en un tema que haría difícil cualquier intento en tal sentido, y cuya limitación se ve acentuada por la naturaleza de este trabajo. Su contenido sólo busca ilustrar una muy determinada línea de análisis, que aspira únicamente a exponer y fundamentar las principales bases conceptuales y políticas del nuevo modelo constitucional.

Dicha línea apunta a subrayar tanto la inequívoca opción democrática que asume la Constitución de 1980, como el resuelto compromiso de esa nueva democracia con el favorecimiento de una sociedad libre, segura, progresista y justa. Ciertamente, el tema podría ser objeto de muchas aproximaciones diversas. Pero pienso que a través de cualquiera de ellas quedarán nítidas la coherencia y la unidad conceptual y orgánica de esta Carta Fundamental, así como su sólida armonía con la nueva institucionalidad que está promoviendo la transformación más profunda y creadora que quizás Chile haya emprendido en este siglo.