



1980

S U M A R I O

	Pág.
NOTA A S. E.	1.-
1.- ANTECEDENTES DE LA CRISIS INSTITUCIONAL.	4.-
1.1.- Génesis de la crisis de 1970 - 1973.	5.-
1.2.- Abusos de los medios de comunicación.	10.-
1.3.- Politización gremial.	10.-
1.4.- Precedentes chilenos en materia de proyectos constitucionales.	11.-
2.- RESEÑA GENERAL DEL PROYECTO.	12.-
3.- HACIA UN REGIMEN DEMOCRATICO ESTABLE Y VIGOROSO.	18.-
3.1.- Proscripción de los totalitarismos de todo signo.	18.-
3.2.- Defensas contra el terrorismo.	20.-
3.3.- Contra las prácticas demagógicas.	21.-
3.4.- Separación de las actividades políticas y gremiales.	22.-
3.5.- Responsabilidad parlamentaria.	24.-
4.- LIBERTAD Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS.	30.-
4.1.- Nuevas garantías.	30.-
4.2.- Garantías que se robustecen.	34.-
4.3.- Recursos procesales.	36.-
5.- ORDEN PUBLICO ECONOMICO.	37.-
5.1.- Gasto público.	37.-
5.2.- Control monetario.	37.-
5.3.- Actividades empresariales del Estado.	38.-
5.4.- Tributos.	39.-
6.- ROBUSTECIMIENTO DEL REGIMEN PRESIDENCIAL.	40.-
6.1.- Elección del Presidente de la República.	40.-
6.2.- Legislación delegada.	41.-
6.3.- Otras facultades.	42.-
6.4.- Mecanismos de fiscalización.	43.-



	Pág.
7.- GENERACION Y COMPOSICION DEL CONGRESO.	45.-
7.1.- El sufragio.	45.-
7.2.- Senado.	46.-
7.3.- Cámara de Diputados.	48.-
8.- PODER JUDICIAL.	49.-
9.- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.	50.-
10.- GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO.	52.-
11.- ENMIENDAS INTRODUCIDAS POR EL CONSEJO AL ANTEPROYECTO.	54.-
12.- PERIODO DE TRANSICION.	74.-
12.1.- Necesidad de un período de transición.	74.-
12.2.- Principales características del período de transición.	76.-



INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO
recaído en la consulta formu-
lada por S. E. el Presidente
de la República acerca del an-
teproyecto sobre nueva Consti-
tución Política del Estado.

Oficio C.P.R. N° 13

Santiago, 1° de julio de 1980.

EXCELENTISIMO SEÑOR:

Con fecha 31 de octubre de 1978 y por oficio C.M.P.R. N° 6583/13, V. E. tuvo a bien solicitar a este Consejo su opinión, sobre el anteproyecto de nueva Constitución Política del Estado que le había sido sometido por la Comisión de Estudio respectiva. V. E. acompañó a dicho oficio los documentos que contenían el articulado de aquel texto y los comentarios que lo fundamentan, y además, copias de las notas de fecha 10 y 30 de noviembre de 1977, suscritas respectivamente por V. E. y por el Presidente de la ya citada Comisión, señor Enrique Ortúzar E., la primera de las cuales proporcionaba algunas indicaciones generales destinadas a orientar el trabajo de aquélla, al paso que la segunda, junto con acusar recibo de la anterior, formulaba comentarios coincidentes con los puntos de vista de V. E. y precisaba ciertos conceptos básicos.

Junto con imponerse de la nota consulta de V. E., este Consejo hizo un llamado a la opinión pública para que, quien se interesare por hacerlo, formulara las sugerencias, comentarios o críticas que juzgara pertinentes, acerca del anteproyecto constitucional cuyo texto ya había sido divulgado por la prensa. Al efectuar tal llamado no se plantearon más exigencias, para que cada cual pudiese comunicar sus opiniones, que las de enviarlas por escrito y con firma responsable. El Consejo quiso así,



aparte de cooperar con los propósitos de V. E., en el sentido de facilitar lo más posible el debate público respecto de la normalización institucional, procurarse el mayor número de pareceres de quienes se interesan por los asuntos públicos, y ampliar en tal forma el enfoque con que examinaría un tema tan trascendental como el que le había sido sometido en consulta.

El plazo fijado para la recepción de las opiniones que se quisieran hacer llegar al Consejo venció el 15 de diciembre de 1978, y, dentro de él, se recibieron alrededor de ciento cincuenta indicaciones, muchas de ellas contenidas en estudios completos sobre la integridad del anteproyecto constitucional, y todas concebidas con la seriedad que el Consejo esperaba.

Asimismo, y en la medida en que se fué desarrollando el estudio del tema en consulta, el Consejo pidió y obtuvo todos los antecedentes que estimó necesarios, y que recabó tanto en círculos oficiales como entre expertos de las muchas disciplinas que dicen relación con los preceptos constitucionales y su ámbito de aplicación. En total, y hasta llegar al texto que se remite a V. E. conjuntamente con este informe, el Consejo dedicó al estudio del anteproyecto cincuenta y siete sesiones plenarias, y un número no registrado de reuniones de comisión y de entrevistas con personas especializadas. Fruto de toda esa extensa labor es el informe que ahora tenemos el honor de enviar a V. E., al que se agregan los siguientes documentos:

a) Versión comparada de los textos despachados por la Comisión de Estudio y por este Consejo. Las disposiciones que este último no aprobó por unanimidad van provistas de sendas notas, en las que aparecen las reservas u opiniones contrarias de los señores Consejeros que en cada caso se indican;



b) Opiniones disidentes del Consejero señor Hernán Figueroa respecto de las normas que él señala en presentación separada; y

c) Informe de minoría presentado por los Consejeros señores Carlos Francisco Cáceres y Pedro Ibáñez Ojeda en el que establecen su discrepancia con capítulos y artículos relativos a la generación del poder público y que comprenden sus observaciones al proyecto de mayoría, proposición alternativa y fundamentos de ésta.

) ----- (



1.- ANTECEDENTES DE LA CRISIS INSTITUCIONAL.

Es un hecho histórico que el pueblo de Chile viene anhelando, desde hace años, una renovación institucional que, junto con preservar ciertas libertades inseparables del ser nacional, garantice a todos el orden y la disciplina necesarias para lograr un doble objetivo: el desarrollo económico acelerado, sin el que fatalmente se desemboca en la frustración y el descontento, y la seguridad indispensable para poder sobrevivir en libertad, tanto individual como colectivamente, en un mundo en que la violencia, el abuso y el engaño parecen enseñorearse de todo, gracias al descubrimiento de fórmulas muy sutiles, capaces de penetrar y destruir las instituciones tradicionales, antaño vigorosas pero hoy demasiado débiles frente a los embates de fuerzas innegablemente poderosísimas. En esta búsqueda de un sistema que concilie la libertad con el orden y la autoridad, los deseos del pueblo chileno se exteriorizaron a lo largo de los últimos veinte o treinta años en más de una oportunidad.

Cuando este Consejo de Estado fué inaugurado de manera solemne en julio de 1976, V. E. expresó, entre otros conceptos, el siguiente: "En las difíciles circunstancias de aquellos días (11 de septiembre de 1973), el gobierno que presido designó una Comisión de juristas distinguidos y de probada vocación democrática, para preparar



"un anteproyecto de Constitución Política del Estado. Mirada hoy con perspectiva, esa decisión constituye la prueba más elocuente de que el nuevo Gobierno advirtió con claridad desde el primer momento, que la institucionalidad chilena vigente hasta entonces se había agotado definitivamente, y se encontraba sobrepasada por los acontecimientos hasta el extremo de haber sido destruída en sus bases fundamentales".

Por su parte, el Presidente infrascrito, dando respuesta a las palabras de V.E., manifestó: "Durante años estuve señalando, con incansable insistencia, que el régimen constitucional vigente y las prácticas políticas imperantes eran contraproducentes, para lograr las soluciones que se buscaban en orden a lograr una más justa convivencia económica, ya que los problemas sociales sólo podían alcanzar soluciones satisfactorias -especialmente para los más humildes-, mediante un crecimiento económico acelerado que aquel régimen y aquellas prácticas hacían imposible. Las dolorosas experiencias vividas por nuestro país han demostrado la efectividad de este aserto."

1.1.- Génesis de la crisis de 1970 - 1973.

A fines de 1977 asistieron al Consejo de Estado el entonces Ministro del Interior, General de División don Raúl Benavides y el Ministro Jefe del Estado Mayor Presidencial, General don Sergio Covarrubias, a exponer los puntos de vista del Gobierno en relación con los proyectos sobre regionalización del país, los que incluían disposiciones de orden constitucional. En esa oportunidad el Consejo pidió a esos señores Ministros que transmitieran al Presidente de la República el sentir de sus miembros, en orden a la necesidad de poner término a las Actas Constitucionales, para redactar en su reemplazo



un texto constitucional completo. V. E. acogió esa sugerencia porque, pocos días después, pidió a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política del Estado que le enviara sus proposiciones e ideas precisas relativas al futuro texto constitucional, lo que aquella hizo en un voluminoso informe. Dos meses después, la citada comisión remitió a V. E. el articulado completo del proyecto basado en esas ideas, con las disposiciones permanentes de la futura Carta Fundamental y con los artículos transitorios que ellas requieren. Con posterioridad, V. E. envió dicho texto a este Consejo, el que, después de estudiarlo, le introdujo las reformas de que más adelante nos ocuparemos.

En la oportunidad en que concurrieron a este Consejo los Generales señores Benavides y Covarrubias, se les hizo presente que, a juicio de los miembros de la Corporación, la aprobación de la nueva Carta debía ser seguida por un período de transición, ya que, en conciencia, nadie podría sostener que en los momentos actuales la opinión pública del país está en condiciones de afrontar una elección, encaminada a establecer un nuevo régimen capaz de sustituir al que existía, cuyas normas fundamentales habían degenerado en buena parte, y merced a sucesivos abusos, en letra muerta e ineficaz desde hacía bastante tiempo, situación esta que llegó a ser insoportable durante el anterior gobierno.

Si se examina el desenvolvimiento institucional de nuestro país, resulta fácil comprobar que la época de mayor grandeza de la república se estableció sobre un régimen constitucional de claro corte presidencial. La instauración de un poder ejecutivo fuerte arraigó y se mantuvo durante más de medio siglo, imponiéndose a una serie de ensayos más o menos teóricos, gracias a que traducía una realidad ya secular en nuestro país: la necesidad ineludible de contar con una autoridad central dinámica, eficiente y honesta, capaz de conjurar o de re-



mediar la acción de los adversarios del bien común. Durante el período colonial tres factores atentaron especialmente contra el progreso y la tranquilidad nacionales: las guerras de Arauco, las correrías de piratas y corsarios y los cataclismos naturales. Cada vez que en aquella época se debilitó la autoridad central, ya fuera por obra de nombramientos o interinatos desafortunados, ya por la estancia en el mando de cuerpos colegiados, ya por la intromisión en sus atribuciones de otras magistraturas, el orden se vió amagado, el progreso se detuvo y la tranquilidad social experimentó serio menoscabo. No podía suceder de otra manera en un país como el nuestro que, a causa de las sucesivas adversidades ya aludidas, se había visto en la necesidad de revestir todas las características de un "campamento", como con tanta exactitud lo calificara uno de nuestros más distinguidos historiadores.

Los constituyentes de 1833 recogieron esta realidad y la tradujeron en las normas de la Carta promulgada el 25 de mayo de ese año. Más aún, con los ojos puestos en la realidad vigente, supieron conciliar el autoritarismo heredado de las estructuras y necesidades de la Colonia con las formas de gobierno republicano y democrático, en cuyo nombre se había proclamado la Independencia y luchado por ella.

Desafortunadamente, los sectores predominantes en esa época, olvidados ya los sobresaltos que provocara la anarquía vencida en 1831 y restablecido el orden, iniciaron una acción sostenida para limitar el poder presidencial. Es así como antes de cumplirse veinte años de vigencia de la flamante Constitución, ciertos grupos se dieron a la tarea de recortar las atribuciones del Jefe del Estado, y de trasladar algunas de las más importantes de entre ellas al ámbito de la actividad parlamentaria.



Llegaron incluso a intentar alzamientos, tanto en 1851 como en 1859, que fueron dominados por los gobiernos entonces en funciones.

Tales fracasos, sin embargo, no fueron óbice para que sus afanes comenzaran a materializarse en una erosión creciente del ordenamiento institucional vigente desde 1833: primero, con las reformas aprobadas en las postrimerías del decenio de don José Joaquín Pérez y después, sobre todo, con las promulgadas en 1874 durante la administración de Errázuriz Zañartu. Entre los partidarios de estas enmiendas pocos hubo más apasionados que don José Manuel Balmaceda, quien colaboró sin reservas en las iniciativas destinadas a cercenar la autoridad presidencial. Muy distinta fué su actitud, sin embargo, cuando asumió el mando supremo de la nación, pues, ante las responsabilidades del poder, se convirtió en el más celoso y obstinado defensor de las facultades de que se sabía investido como Jefe del Estado. Este cambio provocó inevitablemente un conflicto con los que habían sido sus amigos y condujo a los sucesos que culminaron, en la Revolución de 1891, con el triunfo definitivo de un parlamentarismo de facto que, a su turno debía ser barrido por la Constitución de 1925. Diez mil muertos en Concón y Placilla y el estagnamiento social y económico de Chile costó el tránsito de un régimen a otro, sin que, curiosamente, se estimara necesario para lograrlo ni el más mínimo cambio en la Constitución de 1833.

Catastróficas resultaron las consecuencias del proceso que ha quedado someramente descrito. Al autoconferirse el Congreso la facultad de derribar los gabinetes que no contaban con su confianza, se inició una tremenda rotativa ministerial que desorganizó la administración pública y que, cada día, fué imposibilitando más el gobierno y el progreso del país. Se llegó hasta el extremo de que el presupuesto de la nación, que debía regir a contar de cada primero de enero, se despachaba recién en octubre o noviembre del año en que correspondía aplicarlo,



aparte de que se introducían en él toda clase de gastos destinados a servir los intereses electorales de los parlamentarios, con los que creaban déficit constantes en el presupuesto nacional.

Este régimen incoherente hizo crisis en 1924 durante la presidencia de don Arturo Alessandri, quien promulgó la nueva Constitución de 1925, la cual puso término a los desbordes del parlamentarismo vivido desde 1891. Por desgracia, pese a todos sus esfuerzos, no logró restablecer en su primitiva integridad el régimen presidencial, a causa de algunas limitaciones a que debió someterse para poder convertir en realidad las ideas básicas que preconizaba. La circunstancia de que muchos de los propósitos del señor Alessandri Palma naufragaran en los debates previos a la aprobación definitiva del texto constitucional, permitió que en los años subsiguientes recomenzara la acción de los sectores contrarios a la autoridad presidencial, empeñados esta vez en desfigurar las nuevas normas, lo que lograron, muchas veces, mediante interpretaciones y subterfugios inverosímiles, para caer a la postre en la destrucción misma del régimen. Los partidos marxistas coadyuvaron eficazmente a esta labor de demolición, pues interesados como lo están por su doctrina en la destrucción misma de la nacionalidad, más interesados tenían que mostrarse en promover la ruina de las estructuras políticas. De allí que la llegada al poder de estos partidos se produjera fundamentalmente por el mal uso deliberado que se hizo del sistema, provocando de esa manera la mayor crisis institucional, política, económica, social y moral que haya conocido el país.

Se explica así que el anteproyecto en consulta y las modificaciones de que este Consejo lo ha hecho objeto, junto con representar un retorno a sensatos y eficaces preceptos que conformaron nuestra institucionalidad y que la man-



tuvieron básicamente viva por más de siglo y medio, contenga, al mismo tiempo, nuevas normas esenciales, requeridas hoy por nuestra sociedad.

1.2.- Abusos de los medios de comunicación.

Debe sumarse a lo anterior la nefasta acción desarrollada por ciertos medios de expresión, que, deliberadamente, hicieron de la calumnia y la mentira el más desenfadado y eficaz instrumento para enlodar y, si era posible destruir, la honra y el crédito de las personas, máxime si éstas osaban ingresar a la escena política. Nada más desmoralizador que esta práctica, que dificulta a la ciudadanía distinguir a los hombres honestos de los que buscan en la vida pública la mera satisfacción de mezquinos intereses. No es de extrañar entonces que, salvo honrosas excepciones, los ciudadanos de mayor capacidad y rectitud prefirieran mantenerse alejados de toda actuación pública.

1.3.- Politización gremial.

Para completar este bosquejo muy esquemático de la situación que hizo crisis en 1973, en la que tantas grietas venían anunciando, por lo menos desde varios decenios antes, la inminente e inevitable ruina de la institucionalidad existente, no podría dejarse de lado la politización de gremios y sindicatos, que permitió una confusión de intereses, iniciativas e influencias, evidentemente nefastas para el progreso económico, la paz y la verdadera justicia social.



1.4.- Precedentes chilenos en materia de proyectos constitucionales.

Junto a este breve recuento, cabe advertir que ni la Constitución de 1833 ni la de 1925 fueron estudiadas en asambleas elegidas por el pueblo con tal objeto. La del 33 fué aprobada por 20 notables, de los cuales 14 eran parlamentarios; pero, en el hecho, fué estudiada y redactada por una comisión de sólo 7 miembros, entre los cuales dos -Egaña y Gandarillas- tuvieron decisiva intervención. La del 25 fué estudiada por una comisión que designó el Presidente don Arturo Alessandri y que él mismo presidió. Una y otra Constitución tuvieron larga vida. Se induce a error, pues, a la opinión, cuando se afirma que las únicas leyes fundamentales que perduraron son las redactadas por Constituyentes elegidos para este efecto por el pueblo. En los tiempos que corren y dada la experiencia acumulada, resulta incongruente pretender que legislación tan delicada como un proyecto constitucional pueda ser la obra de una asamblea. Más concluyente es aún, a este propósito, recordar que el propio Congreso, en distintas oportunidades durante el medio siglo posterior a la vigencia de la Constitución de 1925, reconoció tácitamente la imposibilidad de que materias complejas o muy técnicas pudieran ser estudiadas y despachadas en el seno de una asamblea. En efecto, el señor Alessandri Palma quiso incluir en aquella Carta una disposición que permitiera al Parlamento delegar sus facultades legislativas en el Presidente de la República. No tuvo éxito, pero, pese a ello, desde la administración Figueroa que siguió a la suya, se dictaron permanentemente leyes delegatorias de facultades legislativas en favor del Jefe del Estado, hasta que la administración Frei incluyó la correspondiente disposición en el texto constitucional. Si así se pensó y procedió



con respecto a ciertas leyes, con cuánta mayor razón debe aplicarse el mismo criterio en lo relativo a la Ley Fundamental.

Estos antecedentes justifican que el estudio de la futura Constitución se haya entregado a una Comisión ad hoc, y que su revisión se haya sometido al Consejo de Estado.

) ----- (



2.- RESEÑA GENERAL DEL PROYECTO.

El Consejo tomó como base para su informe el proyecto elaborado por la Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política.

Dicho texto configura una democracia adecuada a las circunstancias del mundo de hoy, capaz de garantizar no sólo la dignidad de la persona, su libertad y sus derechos fundamentales, sino que también la seguridad, que en este instante es uno de los derechos que más se anhelan.

La dolorosa experiencia que Chile sufrió y la actual realidad que viven no pocas naciones, demuestran que son numerosos los pueblos que luchan denodadamente por defender su libertad ante hechos de violencia y terrorismo que a diario amenazan su soberanía, y prueban que la democracia tradicional está en cierto modo indefensa, frente a poderosos adversarios que se infiltran en ella y corroen sus bases esenciales hasta apoderarse de los Estados desde dentro.

Es evidente que una nación al darse su ordenamiento jurídico fundamental, junto con considerar su propia realidad, la idiosincrasia de su pueblo y su tradición jurídica, no puede prescindir de estos factores externos que antes no existían o, por lo menos, no tenían la gravitación que hoy ejercen sobre los distintos países de la tierra, y que pueden llegar hasta afectar gravemente su libertad y soberanía.



Ante estas realidades, que nadie puede desconocer -ya que el país las sufrió en carne propia-, el objetivo fundamental del proyecto en informe es precisamente construir una democracia dotada de mecanismos jurídicos que la preserven de sus principales adversarios: el totalitarismo y la demagogia.

Son numerosas las disposiciones del proyecto, que están inspiradas en este propósito esencial de vigorizar la democracia y preservar los derechos y libertades de las personas.

Sin perjuicio de que en el curso de este informe se analicen en forma más detallada algunas de estas disposiciones, es conveniente, desde ya, destacar las más importantes para tener una visión de conjunto de cómo el proyecto encara esta materia.

Especial importancia tienen los preceptos que sancionan el acto de propagar doctrinas atentatorias contra ciertas bases esenciales de la institucionalidad democrática consideradas en el Capítulo I, y que sitúan al margen de la Constitución a las organizaciones, movimientos o partidos políticos que, por sus fines o por la actividad de sus adherentes, tiendan a estos objetivos, correspondiéndole a un Tribunal independiente y de alta jerarquía pronunciarse al efecto.

Del mismo modo, merecen especial mención las normas destinadas a sancionar las conductas terroristas, ya que esta forma de extremismo constituye hoy día uno de los más cobardes y terribles males que azotan a la humanidad.



Siendo un hecho que los adversarios de la democracia se infiltran hábilmente en las sociedades, el proyecto contempla normas adecuadas para evitar que las personas que hayan sido objeto de sanciones, por haber atentado contra las bases esenciales de la institucionalidad, puedan valerse de la libertad, y especialmente de las libertades de expresión o de enseñanza, para propagar sus ideas disolventes.

Gran relevancia dentro del concepto de democracia debe tener el derecho de propiedad, ya que él constituye fundamento de las libertades públicas y especialmente de la libertad política. Un régimen que desconozca o debilite el derecho de propiedad hace posible que el Estado controle o impida la actividad de la persona en sus múltiples manifestaciones legítimas.

Preservar la democracia supone asegurar a las personas que sus derechos fundamentales les serán respetados y que, en caso de no serlo, tendrán los recursos y procedimientos adecuados para lograr que los Tribunales de Justicia -con la independencia de los restantes Poderes Públicos que les ha sido tradicional en Chile-, restablezcan su pleno imperio.

En este sentido, el proyecto en estudio consagra nuevas garantías constitucionales y perfecciona las contempladas en la Constitución de 1925, a la vez que amplía el recurso de amparo y establece el recurso de protección.

Dignas de destacarse dentro de esta visión de conjunto que se desea dar, son las disposiciones que tienen por objeto evitar que la demagogia, como ocurrió en el pasado, vicie o debilite la democracia penetrando en el campo económico y gremial.



Con respecto a la parte orgánica del proyecto, varios preceptos obedecen a esta inspiración básica, de crear una democracia que asegure a todas las personas el disfrute de sus derechos fundamentales y de las libertades públicas, y en la que tendrán un rol importante las Fuerzas de la Defensa Nacional. Tales son, por ejemplo, el fortalecimiento del régimen presidencial, sujeto, no obstante, a adecuados mecanismos de fiscalización y control; el sistema de elección del Presidente de la República, que contempla la llamada "segunda vuelta" a fin de evitar que una minoría alcance el poder; la nueva composición del Senado, en el cual habrá un sector no generado por sufragio universal, representativo de las altas funciones de la nación; el robustecimiento de la independencia del Poder Judicial y de su facultad de hacer cumplir las resoluciones judiciales; la creación de un Tribunal Constitucional eminentemente técnico, con atribuciones suficientes para velar por el principio de la supremacía constitucional y resolver los conflictos que surjan entre el Ejecutivo y el Congreso; la adecuada autonomía que se da al Banco Central; como asimismo el régimen de Gobierno interior que se estatuye y que asegura una amplia participación de la comunidad a través de los Consejos Regionales y Comunales.

Todos estos conceptos, que se contienen básicamente en el proyecto elaborado por la Comisión de Estudio, fueron detenida y minuciosamente examinados por este Consejo, el cual los amplió y perfeccionó.

La mayoría del Consejo estima que una democracia establecida en la forma expuesta es adecuada a las circunstancias del mundo de hoy y a nuestra propia realidad nacional, se aviene con la tradición jurídica de Chile y concilia el ejercicio



de los derechos y libertades públicas con el orden y la autoridad indispensables para que prevalezca la paz social y sea posible el progreso del país.

) ----- (



3.- HACIA UN REGIMEN DEMOCRATICO
ESTABLE Y VIGOROSO.

De acuerdo con las normas establecidas por el Gobierno y que justifican su existencia y su programa, el proyecto en consulta contempla normas destinadas a defender, según ya dijimos, el régimen que se instaure tanto de las doctrinas totalitarias como del terrorismo,

3.1.- Proscripción de los totalitarismos
de todo signo.

De aquí, entonces, que el proyecto en consulta proscriba dichas doctrinas, como puede observarse en el artículo 8° (*), que a la letra dice:

"ARTICULO 8°.- Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

"Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

(*) La numeración de los diversos artículos del proyecto a que se alude en este informe corresponde, salvo indicación en contrario, a la del texto despachado por este Consejo.



"Corresponderá al Tribunal
"Constitucional conocer de las infracciones a lo
"dispuesto en los incisos anteriores.

"Sin perjuicio de las demás
"sanciones establecidas en la Constitución o en
"la ley, las personas que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente no podrán optar a funciones o cargos públicos, sean o nó de elección popular, por el término de cinco años contados desde la fecha de la resolución del tribunal, ni podrán ser rectores o directores de establecimientos de educación ni ejercer en ellos funciones de enseñanza, ni explotar un medio de comunicación social o ser directores o administradores del mismo, ni desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones. Tampoco podrán, durante dicho plazo, ser dirigentes de organizaciones relacionadas con la educación o de carácter vecinal o gremial, sean estas últimas profesionales, empresariales, laborales o estudiantiles. Si las personas referidas anteriormente estuvieren a la fecha de la declaración del tribunal en posesión de un empleo o cargo público, sea o no de elección popular, lo perderán, además, de pleno derecho.

"Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso anterior".

El proyecto en consulta, aparte de proscribir las organizaciones, movimientos o partidos que atenten, de la manera o con los fines ya descritos, contra el nuevo ordenamiento institucional de la República, margina también a las personas que participen en ellas de las actividades docentes,



periodísticas, vecinales y gremiales, sean estas últimas profesionales, empresariales, laborales o estudiantiles.

3.2.- Defensas contra el terrorismo.

Una muy trágica y ya dilatada experiencia mundial demuestra que el terrorismo se ha convertido en pieza fundamental de la estrategia totalitaria, concebida para debilitar e ir destruyendo desde adentro a las sociedades. De aquí que el proyecto en consulta dedique varios de sus preceptos a la prevención, contención y sanción de este flagelo, de los cuales el primero y más fundamental es el siguiente:

"ARTICULO 9º.- El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos.

"Los delitos que la ley califique como conductas terroristas serán siempre juzgados por tribunales militares.

"No procederán respecto de estos delitos la libertad provisional, la amnistía ni el indulto y serán considerados como delitos comunes y no políticos para los efectos del derecho de asilo.

"Los responsables de estos delitos quedarán inhabilitados, por el plazo de 10 años, para ejercer los empleos, funciones o actividades a que se refiere el inciso cuarto del artículo anterior, sin perjuicio de las inhabilitaciones que por mayor tiempo establezca la ley penal.



"La duración de las inhabilidades contempladas en este artículo y en el anterior se elevará al doble en caso de reincidencia".

Las personas que el Tribunal Constitucional sancione por ser culpables de las conductas señaladas en el artículo 8° ya transcrito, sufrirán además la suspensión por cinco años del derecho de sufragio (artículo 16, N° 3°), y las que hayan sido condenadas por delitos que la ley califique de actos terroristas perderán la calidad de ciudadano, sin perjuicio de que puedan solicitar su rehabilitación al Senado una vez cumplida la pena (artículo 17, N° 2°).

La pena de confiscación de bienes, cuya imposición el proyecto prohíbe expresamente en su artículo 19, N° 7, letra g), será procedente en el caso de las asociaciones ilícitas, dentro de las cuales se incluyen, por cierto, las de carácter totalitario o terrorista.

3.3.- Contra las prácticas demagógicas.

La demagogia, entendida como la práctica viciosa de halagar y satisfacer los intereses, aún aquellos injustos y desmedidos de ciertos grupos electoralmente numerosos, para conseguir así el favor de sus sufragios a despecho de los efectos resultantes para el bien común, ha sido, evidentemente, la causa más visible de la progresiva erosión de nuestra vieja institucionalidad y la que terminó por destruirla. Entre las razones que



contribuyeron a que las prácticas demagógicas alcanzaran tan fatales repercusiones, debe citarse el entrelazamiento de las actividades gremiales y políticas y la irresponsabilidad parlamentaria en materias-fiscales y económicas. Ambas, en conjunto, determinaron el paulatino deterioro y, por último, la virtual ruina de la economía nacional.

Para precaver en todo lo posible los peligros de la demagogia, el proyecto en consulta contiene varias disposiciones, la mayor parte de ellas ya incluidas en el anteproyecto de la Comisión, pero que el Consejo cree haber perfeccionado y hecho más operantes.

3.4.- Separación de las actividades políticas y gremiales.

Cabe citar, en primer término, el artículo 19, N° 19, que consagra "el derecho de sindicarse en las actividades de la producción o de los servicios, o en la respectiva industria o faena, en los casos y en la forma que señale la ley", pero que, al mismo tiempo, dispone: "Las organizaciones sindicales y sus dirigentes no podrán intervenir en actividades políticas partidistas".

Paralelamente, el artículo 54 establece que: "No pueden ser candidatos a diputados ni a senadores: 7) las personas que desempeñen un cargo directivo, ya sea en las organizaciones sindicales o en las estudiantiles", inhabilidad, esta, que se aplicará a quienes hubieren desempeñado dichos cargos dentro del año inmediatamente anterior y que les impedirá, si no fueren elegidos en el comicio en que postularen, volver a ocupar el mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron, hasta dos años después del acto electoral (Artículo 54, último inciso),



Asimismo, en conformidad a lo que dispone el artículo 57, inciso cuarto, "cesará "en su cargo el diputado o senador que ejercite cualquiera influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o "que intervenga en ellos ante cualesquiera de las "partes. Igual sanción se aplicará al diputado o senador que actúe ante alguna de las partes en un conflicto estudiantil, cualquiera que sea la rama de "la enseñanza a que éste se refiera".

Para robustecer esta causal de caducidad, el mismo precepto ya citado dispone, en su penúltimo inciso, que el diputado o senador que perdiere su cargo por el motivo ya referido "no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o nó de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del artículo 8°, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas". Como se recordará, este último artículo se refiere a las personas que propaguen doctrinas totalitarias o fundadas en la lucha de clases, que atenten contra la familia, propugnen la violencia, etcétera, las que, en caso de ser sancionadas, no pueden ser rehabilitadas hasta después de cinco años contados desde la fecha de la resolución del tribunal.

El régimen establecido en el proyecto para separar la actividad gremial de la política puede resumirse en un principio tan simple como breve: quien tenga vocación política y quiera ejercerla debe abstenerse de toda actividad sindical; el que tenga en cambio vocación sindical y la ponga en práctica, debe renunciar a toda incursión en el campo de la política.



3.5.- Responsabilidad parlamentaria.

El proyecto contempla también normas específicas para desterrar de nuestra política otro mal gravísimo y al que ya aludimos: la irresponsabilidad parlamentaria, originada por la absoluta impunidad política que amparaba a diputados y senadores, y agravada (pese a las muy esforzadas y laudables iniciativas en contrario desplegadas por algunos Presidentes de la República) por las facilidades que la distorsión de los textos constitucionales vigentes hasta ayer les brindaban, en sus pretensiones de coadministrar el Estado, de intervenir en el manejo de la hacienda pública y de entrometerse en los mecanismos financieros.

Para poner coto a esta irresponsabilidad, el proyecto establece tres conjuntos de normas muy precisas:

1°.- Aparte de las incapacidades, inhabilidades e incompatibilidades tradicionales, que se ven perfeccionadas en el texto que nos ocupa, ya hemos visto que cesará en su cargo el parlamentario que intervenga en negociaciones o conflictos laborales o que haga lo mismo en conflictos estudiantiles (artículo 57, inciso 4°). También cesará en su cargo el diputado o senador que, de palabra o por escrito, propicie o incite a la alteración del orden jurídico institucional o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la nación (artículo 57, inciso 5°). Cesará igualmente el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades, salvo el caso de que, al ser elegido, ya desempeñare el mismo cargo o actividad (artículo 57, inciso 2°). Perderá también su cargo el parlamentario que, ejerciendo la función de presidente de la respectiva corporación o de una de sus comisio-



nes, haya admitido a votación una moción o indicación que sea declarada manifiestamente contraria a la Constitución Política del Estado por el Tribunal Constitucional; en igual sanción incurrirán el o los autores de la moción o indicación referidas. (artículo 57, inciso 6°).

La experiencia histórica chilena demuestra que el Parlamento desconoce el axioma según el cual, en materia de derecho público, las personas o corporaciones sólo pueden hacer lo que la Constitución o las leyes autorizan expresamente, por lo cual, si no se establecen sanciones, perdurará tan peligrosa y detestable corruptela.

La Constitución de 1833 no estableció entre las facultades del Parlamento la de censurar a los ministerios. Sin embargo, para obtenerla, los triunfadores de la Revolución de 1891, olvidando el aforismo antes recordado, no estimaron necesario modificar la Constitución. La Carta de 1925 autorizó sólo a la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del gobierno, otorgándole la facultad de adoptar acuerdos o sugerir observaciones para ser transmitidas por escrito al Ejecutivo. Nada dijo sobre el particular en el caso del Senado, lo que significa que éste no tenía esa facultad. Sin embargo estimó que sólo se le había privado del derecho de dirigir oficios al Presidente de la República pero no el de fiscalizar. En ninguna parte del aludido texto constitucional se daba tal derecho al Senado; en consecuencia, de acuerdo con el principio que se ha citado no tenía facultad para hacerlo, lo que no impidió que desde 1925 a 1973 abusara cada vez en mayor escala de una atribución que no poseía.

Finalmente, para evitar otros abusos, el artículo 58 del proyecto dispone: "los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el



"desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o co-
"misión".

2°.- El proyecto (artículo 62,
inciso 3°) reserva al Presidente de la República;
"la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley
"que digan relación con la alteración de la división
"política o administrativa del país, o con la adminis-
"tración financiera o presupuestaria del Estado, in-
"cluyendo las modificaciones de la ley anual de pre-
"supuestos, y con las materias señaladas en el núme-
"ro 11 del artículo 60" (este último se refiere al
valor, tipo y denominación de las monedas y al sis-
tema de pesos y medidas).

"Corresponderá, asimismo, al Pre-
"sidente de la República, (artículo 62, incisos 3°,
4° y 5°) la iniciativa exclusiva para:

"1°.- Imponer, suprimir, reducir
"o condonar tributos de cualquiera clase o naturaleza,
"establecer exenciones o modificar las existentes, y
"determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

"2°.- Crear nuevos empleos públicos
"o servicios rentados, sean fiscales, semifiscales,
"autónomos, de las Empresas del Estado o municipales;

"3°.- Contratar empréstitos o cele-
"brar cualquiera otra clase de operaciones que puedan
"comprometer el crédito o la responsabilidad finan-
"ciera del Estado, de las entidades semifiscales, autó-
"nomas o de las municipalidades, y condonar, reducir o
"modificar obligaciones, intereses u otras cargas finan-
"cieras de cualquier naturaleza establecidas en favor
"del fisco o de los organismos o entidades referidos;

"4°.- Fijar, modificar, conceder o
"aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, mon-
"tepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos,
"préstamos o beneficios al personal en servicio o en
"retiro y a los beneficiarios de montepíos, en su caso,
"de la administración pública y demás organismos y en-
"tidades anteriormente señalados; y



"5°.- Establecer o modificar las
"normas sobre seguridad social o que incidan en ella,
"tanto del sector público como privado.

"El Congreso Nacional sólo podrá
"aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos,
"emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás
"iniciativas que proponga el Presidente de la República".

"El Congreso carecerá siempre de
iniciativa para fijar, conceder, aumentar o modificar
"remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos,
"rentas, préstamos, o emolumentos de cualquier género,
"del personal en servicio o jubilado del sector pri-
"vado.

En lo relativo al presupuesto na-
cional y al manejo de los recursos del erario, que
en épocas pasadas tantos y tan graves males provocó,
y que hasta fechas muy recientes se prestó para muy
perjudiciales embates en las Cámaras y para encontra-
das interpretaciones de los preceptos constitucionales
pertinentes, el proyecto dispone en su artículo 64 lo
que sigue:

"El proyecto de ley de presupes-
"tos deberá ser presentado por el Presidente de la Re-
"pública al Congreso Nacional, a lo menos con tres me-
"ses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a
"regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de se-
"senta días contados desde su presentación, regirá el
"proyecto presentado por el Presidente de la República.

"El Congreso Nacional no podrá
"aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos;
"sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto
"de ley anual de presupuestos, salvo los que estén es-
"tablecidos por ley permanente.



"La estimación del rendimiento
"de los recursos que consulta la ley de prespues-
"tos y de los nuevos que establezca cualquiera otra
"iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al
"Presidente de la República, previo informe de los
"organismos técnicos respectivos.

"No podrá el Congreso aprobar
"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 dicho
"gasto.

"Si la fuente de recursos otor-
"gada por el Congreso fuere insuficiente para finan-
"ciar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presi-
"dente de la República, al promulgar la ley, previo
"informe favorable del servicio o institución a tra-
"vés del cual se recaude el nuevo ingreso, refrenda-
"do por la Contraloría General de la República, debe-
"rá reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera
"que sea su naturaleza".

3°.- Finalmente, con arreglo al
artículo 97 del proyecto, "corresponderá exclusivamen-
"te a un organismo autónomo, eminentemente técnico y
"dotado de patrimonio propio, denominado Banco Central,
"la fijación y manejo de la política monetaria, cre-
"diticia y cambiaria". Además, según el artículo 98,
"El Banco Central sólo podrá efectuar operaciones con
"instituciones financieras, sean públicas o privadas.
"De manera alguna podrá otorgar a ellas su garantía
"ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus
"organismos o empresas. Con todo, en caso de guerra
"exterior, podrá otorgar créditos al Estado y entida-
"des señaladas. Ningún gasto público o préstamo podrá
"financiarse con créditos directos o indirectos del
"Banco Central, salvo en caso de conflicto exterior".



Se cierran así las compuertas, hasta donde es posible y previsible, a las emisiones inorgánicas, que constituyeron uno de los grandes motores de la crónica inflación chilena y que contaron siempre, si no con el patrocinio, al menos con la abierta complacencia de la mayoría de ambas Cámaras.

) ----- (



4.- LIBERTAD Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

Otra de las finalidades básicas perseguidas por el proyecto en consulta es la de preservar la dignidad de la persona, su libertad y derechos fundamentales, y crear y fortalecer los medios adecuados para hacerlos valer. Para reseñar este aspecto, parece conveniente dividirlo en tres secciones:

- a) Nuevas garantías constitucionales;
- b) Fortalecimiento de los demás derechos y garantías constitucionales; y
- c) Recursos procesales.

4.1.- Nuevas garantías

A las garantías constitucionales consagradas en las Constituciones de 1833 y de 1925 y en sus reformas posteriores, cuyo conocimiento forma parte del acervo cívico de todos los chilenos, se han agregado algunas otras. Para aprobar estas últimas no hubo sin embargo, en el Consejo, acuerdo unánime.

Cabe mencionar el derecho a la integridad de la persona, tanto física como psíquica. Aparte de que en lo futuro la pena de muerte sólo podrá establecerse para delitos que contemple una ley con quorum calificado (esto es, aprobada por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio), queda prohibida la aplicación de todo apremio ilegítimo de carácter físico o psicológico. (artículo 19, N° 1°).



El proyecto garantiza, además, la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer (artículo 19, N° 2°).

Queda reconocida y asegurada la igual protección de la ley en ejercicio de los derechos, lo que significa, en primer término, que toda persona tiene derecho a defensa jurídica, sin que ninguna persona o autoridad pueda impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado; en seguida, que la ley arbitrará los medios para otorgar defensa jurídica a quienes no puedan procurársela por sí mismos; y, por último, que nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido por ésta con anterioridad a la iniciación del juicio (artículo 19, N° 3°).

Por último, se garantiza el derecho al honor y a la vida privada de la persona y su familia.

Nadie osaría discutir en Chile, salvo los pocos que han hecho de la difamación y del escándalo un vil aunque lucrativo comercio, la necesidad de amparar y defender la honra de las personas. Ya don Andrés Bello, en palabras que el Presidente infrascrito tuvo oportunidad de recordar en la ceremonia inaugural de este Consejo de Estado, decía hace casi siglo y medio: "Nada es más pernicioso a la libertad que la licencia, y nada perjudica en tanto grado a la libre discusión de las medidas y negocios públicos, como los ataques licenciosos a la reputación individual. Nuevos en el goce de los derechos y garantías de un gobierno popular, no es extraño que nos dejemos extraviar en su aplicación y ejercicio, y que, no acertando a fijar la línea de demarcación entre lo que deben permitir las leyes y lo que deben vedar, creamos que se restringe y estorba el uso, cuando sólo se reprimi-



me el abuso. ¿ Es acaso el buen nombre una propiedad menos sagrada que la de los bienes materiales ? ¿ O son los golpes que se asestan a la reputación los que producen heridas menos dolorosas ? Está pues obligado el legislador a prevenir y reparar esta especie de injurias con no menos cuidado que las otras; y tanto olvidaría su misión, dejando expuestas la buena opinión y la respetabilidad social de los ciudadanos a los ultrajes de la maledicencia, como dejando su vida y sus bienes a merced de los ladrones y asesinos".

Y en fecha más cercana, el destacado jurista y Presidente de la Corte Suprema don Rafael Fontecilla consagraba al grave problema de la tutela jurídica del honor su discurso de iniciación del Año Judicial de 1962.

La totalidad de los juristas y, sin duda, la aplastante mayoría de la opinión pública, está conteste en que la defensa del honor es, en la legislación chilena, abismantemente débil. Es tan fácil injuriar, calumniar o difamar y tan difícil obtener que la verdad sea restaurada y reparados los perjuicios causados, que bien podría afirmarse, como por lo demás lo demostró sobradamente la penosa realidad chilena hasta 1973, que nuestras leyes, en este terreno, más parecían concebidas para incitar al ofensor que para amparar a la víctima.

De aquí que se haya incluido entre las garantías constitucionales (artículo 19, N° 4°) "El respeto y protección a la vida privada y pública "y a la honra de la persona y su familia".

Este Consejo aprecia en toda su extensión la libertad de prensa, y es por eso que ha agregado al proyecto un artículo que establece la inex-



propiabilidad de los medios de información, pero no deja de reconocer que a través de ellos, intencionalmente o por inadvertencia, pueden propalarse noticias que originan graves perjuicios en lo económico y en lo social. Menos puede tolerar la acción de quienes se sirven de esos medios para echar sombras sobre la honradez de las personas y para desfigurar sus actuaciones. De aquí que el precepto ya citado establezca, cuando se impute un hecho o acto falso y que cause injustificadamente daño o descrédito a una persona o a su familia, la responsabilidad penal del medio, a menos que "a requerimiento del ofendido y salvo que se trate de injurias cometidas en perjuicio de particulares, pruebe la verdad de la información". Además, los propietarios, editores, directores y administradores del medio, serán solidariamente responsables de las indemnizaciones que procedan.

La unanimidad de los miembros de este Consejo ha considerado estas normas como necesarias y saludables, e indispensables en todo caso para resguardar a la sociedad chilena de la podredumbre moral en que cierta prensa pretendió sumergirla, o de los descuidos que puedan producirse en las noticias de los medios de comunicación social.

Estos últimos pueden provocar daños inmensos. Basta, para convenir en ello, tener presente, por ejemplo, los perjuicios y alteraciones que para la estabilidad económica y aun social de la nación, pueden seguirse de la difusión de noticias falsas o inexactas sobre la escasez de un artículo de consumo esencial o sobre su desaparición del mercado. Ya sea que tal información provenga de ligereza o de mala fe, el hecho es que los resultados van a ser los mismos: pánico, acaparamiento, especulación, desórdenes.

Debe tenerse presente que hoy día la masa de la población, cualquiera que sea el nivel de su cultura, o incluso el de su alfabetización, ex-



perimenta una permanente avalancha de noticias y de imágenes que la asaltan desde los diarios y las revistas, desde los radioreceptores o desde las pantallas de televisión. Las observaciones de don Andrés Bello transcritas más atrás fueron formuladas cuando la prensa escrita no había alcanzado el inmenso desarrollo que ahora tiene y cuando todavía no se conocían la radio ni la televisión. Si en épocas en que nada de esto existía, pedía una reglamentación severa para contener las licencias informativas ¿aceptaría ahora el libertinaje por el que algunos abogan ?

El proyecto asegura también el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, siempre que se respeten las normas legales que la regulan. El artículo 19, N° 21°, garantiza así la libre iniciativa privada en el campo económico, derecho que todavía refuerza el N° 22° del mismo precepto, al establecer "la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica".

4.2.- Garantías que se robustecen.

En cuanto a las restantes garantías constitucionales que, según ya dijimos, conocen todos los chilenos, varias hay que se ven perfeccionadas o robustecidas en el proyecto.

Así ocurre, desde luego, con "el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales" (artículo 19, N° 23°). Las seguridades que en este



ámbito brinda el proyecto del Consejo son concretas y eficaces. Visto que los sólidos resguardos contenidos a este propósito en la Carta de 1925 fueron paulatinamente sustituidos por fórmulas declamatorias y más o menos artificiosas, que demostraron su inutilidad frente a los desbordes de la demagogia, el proyecto vuelve a las fórmulas tradicionales contenidas en aquel texto constitucional y las vigoriza, con una norma que representa la única garantía efectiva para el propietario: "A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado, reajustada desde la fecha en que se decreta la expropiación y con los intereses que fije la ley". Además, la toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar una vez pagado el total de la indemnización.

La libertad de emitir opinión y la de informar sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, queda también garantizada (artículo 19, N° 12°), pero con responsabilidades claramente señaladas, que aseguren la seriedad de la labor informativa. Una ley especial establecerá la forma de sancionar las falsedades y demás abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades y los tribunales, por su parte, podrán prohibir la difusión de informaciones que atenten contra la moral, el orden público, la seguridad nacional, la vida privada de las personas o el secreto de las actuaciones del sumario.

En lo concerniente a los medios de comunicación social en sí, el proyecto asegura su inexpropiabilidad y prohíbe que se modifique su régimen de funcionamiento, a menos que sea por medio de una ley. En ningún caso podrá establecerse el monopolio estatal sobre ellos.



4.3.- Recursos procesales.

En lo tocante al resguardo de estos derechos fundamentales el texto amplía el recurso de amparo e incorpora uno nuevo: el de protección (artículos 20 y 21).

El primero, como es bien sabido, podía ser deducido por todo individuo que se hallare detenido, procesado o preso con infracción de las normas constitucionales, lo que le era dable hacer por sí o por cualquiera a su nombre. Este mismo recurso, y en igual forma, podrá ser deducido ahora, en conformidad al proyecto, "en favor de toda persona que "ilegalmente sufra cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal "y seguridad individual"; lo que, evidentemente, amplía en forma notable su ámbito de aplicación.

El recurso de protección por su parte, ya creado en virtud del Acta Constitucional N° 3, recibe en el anteproyecto en consulta pleno reconocimiento y podrá deducirse por el que sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de derechos fundamentales.



5.- ORDEN PUBLICO ECONOMICO.

Entre las disposiciones más importantes que se han incorporado al proyecto, deben mencionarse, sin duda, las tendientes a establecer las bases esenciales del orden público económico, a fin de lograr el desarrollo que tan afanosamente -y rara vez con suerte, a lo largo de las últimas décadas- ha buscado el país.

Entre ellas parece útil subrayar las siguientes:

5.1.- Las relacionadas con el gasto público, materia que este informe ya abordó al referirse a la antigua irresponsabilidad parlamentaria. Se ha reservado toda iniciativa en la materia al Presidente de la República, quien, como administrador del estado y para poder realizar una gestión útil, debe tener en la materia una exclusividad absoluta, de manera que sus medidas no se vean, como ocurrió tan a menudo en el pasado, entrabadas o enteramente desfiguradas y anuladas, por indicaciones carentes de estudio, imprudentes o simplemente demagógicas;

5.2.- Control monetario.

Las experiencias vividas por el país, cuya historia económica no es otra cosa que la crónica de una inflación constante y progresiva, con-



trastadas con los resultados que el gobierno de V. E. ha obtenido merced a los planes económicos puestos en práctica, dejan pocas dudas en cuanto a que uno de los principales motores de esta inflación y de los males derivados de ella ha estado en las exageradas emisiones monetarias. La ilegítima, y a veces inconstitucional intromisión del Congreso, en la administración financiera del país, provocó gastos y compromisos para los cuales no se disponía de recursos, pero que livianamente se obtuvieron por la vía de apelar al endeudamiento con el Banco Central, institución que, pese a tener la misión legal de controlar el circulante, carecía de armas suficientes para oponerse a las exigencias de créditos fiscales. Esto ya no sucederá en lo futuro, en razón de la autonomía e independencia de que gozará dicho Banco y a la prohibición de que gastos públicos o préstamos puedan financiarse por el instituto emisor ya sea directa o indirectamente, todo lo cual se establece en los artículos 97 y 98 del proyecto, a los que ya nos referimos más atrás;

5.3.- Actividades empresariales del Estado.

El proyecto tiende a evitar también el desarrollo exagerado, privilegiado o abusivo de las actividades empresariales por parte del Estado. Con tal propósito contempla una serie de normas dirigidas a ese objeto. En efecto, según el artículo 1°, inciso tercero: "El Estado reconoce y ampara los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus fines propios", lo que significa reconocer el principio de subsidiariedad, conforme al cual el Estado hace lo que los particulares son incapaces de hacer, respetando y haciendo posible la iniciativa privada.



No parece necesario abundar en este concepto, para reconocer que su aplicación involucra una retracción del estatismo que había llegado a dominar la actividad nacional. En seguida, el artículo 19, -N° 21°, dispone que "el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas si una ley los autoriza. "En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la "legislación común aplicable a los particulares, sin "perjuicio de las excepciones que, por motivos justificados, establezca la ley". Y el número 22° del mismo artículo 19, asegura -como ya se dijo más atrás- la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, y agrega: "Sólo en virtud de una ley y siempre que no signifique tal discriminación, podrán autorizarse determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer "gravámenes especiales que afecten a unas u otras. En "el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la "estimación del costo de éstos deberá acompañarse anualmente en la ley de presupuestos"; y

5.4.- Tributos.

Por último, en lo referente a tributos, el proyecto contiene varias innovaciones de importancia, aparte de la ya mencionada más atrás acerca de la reserva exclusiva en favor del Presidente de la República de las iniciativas para crear impuestos, reducir o suprimir los existentes y determinar su proporcionalidad y progresión, y estimar el rendimiento de los recursos consultados en la ley de presupuestos.



6.- ROBUSTECIMIENTO DEL REGIMEN PRESIDENCIAL.

El robustecimiento del régimen presidencial, sin perjuicio de sujetarlo a los correspondientes mecanismos de fiscalización, constituye, sin duda, uno de los criterios inspiradores del proyecto. El Consejo de Estado, al estudiar el anteproyecto de la Comisión de Estudio y al introducirle los cambios que se advierten en la lectura comparativa de ambos textos, consideró que las disposiciones tendientes a dicha finalidad representaban la médula de la nueva institucionalidad, un retorno al espíritu de las Constituciones de 1833 y de 1925, y una satisfacción del más evidente y reiterado anhelo del pueblo: contar con una autoridad presidencial fuerte, impersonal y encuadrada en normas objetivas de control.

6.1.- Elección del Presidente de la República.

Para alcanzar esa meta, la experiencia histórica -sobre todo la más dura y reciente- exige que el Jefe del Estado sea elegido y asuma su cargo en hombros de una clara e indiscutible mayoría ciudadana. Al decir "clara e indiscutible" queremos significar una mayoría que nazca efectivamente del veredicto popular, y que no sea como antaño el producto de conciliábulos o maniobras de pasillo, gestadas por políticos muchas veces carentes de representatividad actual.



El proyecto en consulta mantiene el sistema de elección directa establecido por la Constitución de 1925, ya que el régimen existente mientras tuvo vigencia la de 1833 no pasaba de ser una peligrosa caricatura de elección indirecta. Además lo robustece para el evento de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, con una segunda vuelta, en el que será nuevamente el pueblo el que decida, pronunciándose esta vez entre las dos más altas mayorías.

El proyecto innova en cuanto a los requisitos necesarios para ser elegido Presidente de la República, en el sentido de que le exige tener cumplidos cuarenta años de edad a lo menos, y poseer las calidades necesarias para ser miembro del Senado, esto es, ser ciudadano con derecho a sufragio y haber sido aprobado en la enseñanza básica (la Constitución de 1925 exigía las calidades para ser Diputado y tener treinta años de edad), pero mantiene en seis años, sin derecho a reelección, el período de su mandato.

En cuanto a la edad mínima el Consejo estimó recomendable la de tener cumplidos cuarenta años de edad a lo menos, a fin de postergar lo más posible perturbadoras ambiciones, y conservó el período de seis años, porque en las distintas Constituciones que ha tenido la República se ha evitado deliberadamente que coincidan las elecciones de Presidente de la República con las del Congreso (como se establecía en el proyecto de la Comisión), para precaver cambios bruscos en la marcha política del país.

6.2.- Legislación delegada.

Se consagra expresamente la facultad presidencial para dictar decretos con fuerza



de ley, previa delegación del Congreso, pero se innova en relación con lo aceptado por la Comisión, en el sentido de que tal delegación operará sólo en materias muy específicas y determinadas, que el Congreso deberá señalar.

6.3.- Otras facultades.

Otras facultades presidenciales que la Constitución de 1925 no contemplaba o contemplaba en forma que permitía distorsionarlas, son las de convocar al Parlamento a legislatura extraordinaria y clausurarla (el Congreso podrá autoconvocarse sólo durante el receso y siempre que no hubiera precedido convocatoria presidencial); convocar a plebiscito cuando él proceda en los casos de reformas constitucionales; designar, como se verá con detalle más adelante, un cierto número de integrantes del Senado; decretar, en los casos y formas que la Constitución señala, los estados de excepción, tales como los de asamblea, sitio, emergencia o catástrofe; designar libremente a los embajadores y ministros diplomáticos (con arreglo a la Constitución de 1925, requería, además, acuerdo del Senado), y a los representantes permanentes ante los organismos internacionales, etcétera. No aludimos nuevamente a la facultad presidencial exclusiva de proponer proyectos de ley de carácter tributario o relacionados con el gasto público, por haberla mencionado ya más de una vez en este informe.

Además, se le otorga la atribución de disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial, pero sin que pueda ejercerla en el último año de funcionamiento de ella.



6.4.- Mecanismos de fiscalización.

Ahora bien, si por un lado aparecen notablemente reforzadas las atribuciones del Presidente de la República, debe advertirse que su gestión queda razonable y eficazmente sujeta a varios mecanismos de fiscalización, entre los cuales debe citarse en primer término a la Contraloría General de la República, a la que el proyecto consagra un capítulo especial y le entrega el control de la legalidad de los actos de la Administración, la toma de razón de los decretos supremos y de los decretos con fuerza de ley, y la fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos fiscales, municipales y de los demás organismos que determinen las leyes. El proyecto no exceptúa al Congreso, cuyo presupuesto quedó exento de toda fiscalización en la reforma constitucional propuesta por el Presidente don Juan Antonio Ríos en 1943, destinada a entregar a la iniciativa del primer mandatario los aumentos de sueldos. La supresión de la fiscalización de los gastos del Congreso fué el precio cobrado por esa reforma, que abrió las puertas a excesos que contribuyeron al total desprestigio de este último. Por otra parte, el alcance de la exclusividad presidencial en lo tocante a la mencionada iniciativa se fué limitando cada vez más.

Queda también sujeto el Presidente de la República a la fiscalización de la Cámara de Diputados, la que puede adoptar acuerdos y sugerir observaciones para que le sean transmitidos por escrito, las que deberán ser contestadas por medio del Ministro de Estado correspondiente dentro del plazo máximo de treinta días. La Cámara conserva, además, su facultad de declarar si han o nó lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros puedan presentar contra el Jefe del Estado, sus ministros, intendentes y gobernadores, por las causas y conforme a



los procedimientos que en términos virtualmente iguales contenía la Carta de 1925. En su texto no se autorizaba al Senado para fiscalizar, no obstante lo cual, en forma abiertamente inconstitucional, ese organismo continuó haciéndolo, para lo cual se valió del subterfugio de sostener que la Constitución le negaba sólo el derecho de adoptar acuerdos y sugerir observaciones por escrito. Se pasaba así -como ya dijimos- por encima de la norma que, en materia de derecho público, señala que las autoridades pueden hacer únicamente lo que la Constitución y la ley permiten en forma expresa, facultad que la Carta de 1925 no contemplaba para el Senado. A fin de evitar estas irregularidades, el Consejo ha estimado útil ampliar la disposición pertinente del anteproyecto en consulta dejando establecido que el Senado no podrá fiscalizar los actos del Ejecutivo, sino sólo legislar.

Finalmente, se entregan al Tribunal Constitucional, entre otras, las atribuciones de resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad, en relación con la convocatoria a un plebiscito; resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional; y en general, pronunciarse en distintos casos en que se discuta la inconstitucionalidad de ciertos decretos presidenciales o la habilidad del Jefe del Estado para continuar en el cargo, cuando un impedimento físico o mental lo imposibilite para el ejercicio de sus funciones.



7.- GENERACION Y COMPOSICION DEL CONGRESO.

Ya nos referimos más atrás a las medidas que el proyecto contempla para evitar la irresponsabilidad parlamentaria y precaver eventuales desbordes del Congreso. Debemos mencionar ahora las normas relativas al sufragio, a la generación de ambas Cámaras y a los preceptos tendientes a dignificar la función parlamentaria.

7.1.- El sufragio.

El artículo 13 del proyecto establece: "Son ciudadanos los chilenos que han cumplido "18 años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

"La calidad de ciudadano otorga "los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y otros, todo de acuerdo a lo que prescriban la Constitución y la ley.

"Con todo, los extranjeros avecindados en Chile por más de diez años, que cumplan con "los requisitos señalados en el inciso primero, podrán "ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas "que determine la ley".

Se mantienen, por lo tanto, las condiciones exigidas para ser ciudadano y los derechos que tal calidad confiere, tal como estaban establecidos



en la Constitución de 1925 y sus enmiendas. Más aún, el artículo 15 del proyecto dispone que "en las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto". Su ejercicio se suspende y la calidad de ciudadano se pierde en razón de causales análogas a las contempladas en la Carta ya citada, con la sola modificación, bien importante por cierto, de agregárseles la de estar procesado o la de haber sido condenado por delitos que la ley califique como conducta terrorista, y la de haber sido sancionado por el Tribunal Constitucional con arreglo al artículo 8° del proyecto (afiliación o participación en las organizaciones de carácter totalitario).

7.2.- Senado.

Para ser Senador, según el texto aprobado por el Consejo, "se requiere ser ciudadano con "derecho a sufragio, haber sido aprobado en la enseñanza básica y tener cumplidos 40 años de edad el día "de la elección".

Debe advertirse que en cuanto a la edad mínima necesaria para ser senador, se produjo un empate, pues mientras una mitad del Consejo optó por los 40 años, la otra mitad se inclinó por fijar ese requisito en 35 años. Quienes votaron por la primera alternativa, lo hicieron teniendo en vista la necesidad de armonizar el precepto respectivo con el que establece las calidades necesarias para ser Presidente de la República (40 años de edad cumplidos y los requisitos para ser senador), y además, la conveniencia de no estimular las aspiraciones prematuras de quienes recién llegan a la Cámara de Diputados para transformarse cuanto antes en senadores. Tales anhelos pueden ser legítimos y explicables, pero en la realidad, si no se los limita, dan origen a una competencia demagógica in-



tolerable y perturban seriamente el trabajo de los senadores.

El Senado tendrá una composición mixta: un cierto número será elegido por las Regiones, a razón de dos por región, salvo las regiones quinta y octava, que elegirán tres cada una, y la región metropolitana que elegirá seis. El resto del Senado se integrará con los ex Presidentes de la República, que serán miembros de él por derecho propio y con carácter vitalicio, y con nueve ciudadanos designados por el Presidente de la República y que tengan las siguientes calidades: un ex Presidente de la Corte Suprema, un ex Contralor General de la República y un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, siempre que hayan desempeñado los respectivos cargos por a lo menos tres años continuos; un ex Comandante en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros; y dos ex Ministros de Estado que hayan ejercido el cargo por más de tres años, continuos o discontinuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el que se realiza la designación. Los senadores designados por el Presidente de la República permanecerán en sus cargos hasta que expiren las funciones de este último, y, como una manera de acentuar el papel de consejeros y de asesores que ellos tendrán para ilustrar los debates de mayor importancia, se dispone expresamente que ni los senadores designados ni los que lo sean por derecho propio podrán votar en las acusaciones contra el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los intendentes, los gobernadores, etcétera.



7.3.- Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, por su parte, estará integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por el número igual de distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva, de manera que cada distrito elija un diputado. Será elegido el que obtenga mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, y de no ocurrir así, se verificará una segunda vuelta en la que competirán las dos más altas mayorías. Para ser candidato a diputado el postulante deberá ser propuesto por un número de electores no inferior al uno por ciento del correspondiente al respectivo distrito. Distinto es el caso de los Senadores, cada uno de los cuales deberá ser patrocinado por un número de electores que no baje de quinientos en las regiones que elijan dos senadores; de mil en las que elijan tres; y de dos mil quinientos en la región metropolitana. Todos los candidatos a senadores, por otra parte, podrán presentarse en listas uninominales o plurinominales, ya sea que éstas se integren por militantes de partidos políticos, por ellos e independientes o sólo por independientes. En los casos de alianzas de diferentes partidos o corrientes de opinión, sólo se admitirá la inscripción del o de los candidatos, cuando las organizaciones patrocinantes hayan suscrito un pacto de aplicación nacional y previa declaración de que existe entre ellas afinidad ideológica.

Respecto de las inhabilidades e incompatibilidades y de la responsabilidad de senadores y diputados, este informe se remite a lo ya dicho más atrás, en el párrafo 3.5., en que se aludió con detalle a estas materias.



8.- PODER JUDICIAL.

En lo que toca al poder judicial, el proyecto no innova mayormente respecto de lo que en la materia disponía la Constitución de 1925, salvo que a la facultad de juzgar las causas civiles y criminales se agregan ahora las contencioso administrativas, reproduciendo así, aunque en distinta forma, el propósito ya contenido en aquella Carta, en orden a crear Tribunales Administrativos permanentes. Cabe, sí, destacar, que la inaplicabilidad de ciertos preceptos legales por ser contrarios a la Constitución, que la Corte Suprema, en conformidad a esta última, sólo podía declarar a petición de parte, puede hacerlo ahora también de oficio, y, lo que es más importante, si la Corte declara inaplicable un mismo precepto en tres fallos uniformes y sucesivos, debe simultáneamente pronunciar su inconstitucionalidad y ordenar la publicación del acuerdo respectivo en el "Diario Oficial". Desde la fecha de esta publicación, el precepto inconstitucional en cuestión deja de producir efectos.

Otra innovación importante es que la facultad de imperio de los tribunales ordinarios de justicia adquiere real consistencia, pues podrán impartir ordenes directas a la fuerza pública, debiendo la autoridad requerida cumplir sin más trámite el mandato judicial, no siéndole lícito calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar.



9.- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

El proyecto mantiene la existencia de un Tribunal Constitucional, encargado de velar por la supremacía constitucional y de resolver ciertos conflictos que se originen entre el Congreso y el Presidente de la República o entre éste y la Contraloría General de la República.

Cabe, sí, advertir, que su composición es ahora, en conformidad al proyecto, eminentemente técnica. Cuando se lo creó en la reforma constitucional de 23 de enero de 1970, se componía de cinco ministros, tres designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y dos designados por la Corte Suprema de entre sus miembros. Ahora lo integrarán siete ministros: tres de esta última Corte, designados por ella; dos abogados elegidos también por la Corte Suprema, de entre profesionales que hayan ejercido sus actividades o desempeñado una cátedra universitaria de derecho a lo menos durante diez años; y otros dos, que hayan integrado a lo menos por cinco años la Corte Suprema y que serán designados uno por ella y el otro por el Presidente de la República.

Sus atribuciones han sido también notablemente ampliadas: a las ya contempladas en la citada reforma de 1970 se suman las siguientes:

a) Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución;



b) Resolver sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República que la Contraloría haya representado por estimarlo inconstitucional, cuando sea requerido por el Presidente en conformidad al artículo 88;

c) Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, y de los movimientos o partidos políticos, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución;

d) Declarar en conformidad al artículo 8° de la Constitución, la responsabilidad de las personas que atenten o hayan atentado contra el ordenamiento institucional de la República. Sin embargo, si la persona afectada fuere el Presidente de la República o el Presidente electo, dicha declaración requerirá, además, el acuerdo del Senado, adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio;

e) Emitir su dictamen previo, en los casos en que el Senado declare la inhabilidad del Presidente de la República cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones; o en que aquella corporación deba pronunciarse sobre si los motivos que invoca el Presidente de la República para presentar su renuncia son o no fundados, y en consecuencia, si procede admitirla o desecharla;

f) Resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designada Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones; y

g) Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios.



10.- GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIOR
DEL ESTADO.

En materia de gobierno y administración interior del estado, el proyecto contiene novedades de importancia, cuya casi totalidad se ha materializado ya a través de los distintos decretos leyes dictados por la Junta de Gobierno, que inciden en la regionalización del país y en la organización de su gobierno interior. De la antigua división en provincias, departamentos, comunas, subdelegaciones y distritos, se ha ido a una estructura más simple y más eficiente: las regiones, que se dividen en provincias y éstas en comunas. Los intendentes, que antes eran provinciales, son ahora regionales; los gobernadores subsisten pero ahora lo son de provincias en lugar de serlo de departamentos; y las comunas, si bien continúan con alcaldes a su cabeza, éstos ya no tienen que presidir un cuerpo de regidores elegidos por votación popular. Una larga y poco fecunda experiencia vivida por el país a lo largo de ochenta o más años, demostró que el sistema municipal colegiado y de origen electivo había degenerado en el primer escalón de la demagogia, en la que se inscribían quienes después pretendían hacer carrera política en el Congreso.

Justamente es en el ámbito del gobierno y administración interior donde aparece con mayores relieves el carácter participativo del proyecto constitucional.



En cada región habrá Consejos Regionales, presididos por el Intendente e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden que tengan asiento en la respectiva región, y por miembros designados por los organismos públicos y privados del área, debiendo el sector privado tener en estos Consejos representación mayoritaria. Como lo establece el artículo 102 del proyecto "el Consejo Regional tiene por objeto asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región".

"La ley -agrega el precepto citado, en su inciso segundo- determinará las materias en que "la consulta del Intendente al Consejo será obligatoria "y aquella en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste".

La administración local corresponderá en cada comuna a una municipalidad, que estará constituida por el alcalde y por el Consejo Comunal respectivo. Estos consejos estarán integrados por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes de la comuna, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública. Como puede verse, aquí se advierte una vez más la preocupación vaciada en el proyecto, para separar lo político de lo gremial.

Los intendentes y gobernadores serán designados, como lo han sido siempre, por el Presidente de la República, al paso que los alcaldes serán nombrados por el Consejo Regional respectivo a propuesta del Consejo Comunal, sin perjuicio de que el Intendente pueda, por una sola vez, vetar dicha terna. Tal como en la Constitución de 1925, corresponderá al Presidente de la República designar alcaldes en aquellas comunas que la ley determine, atendida su población y ubicación geográfica.



11.- ENMIENDAS INTRODUCIDAS POR EL CONSEJO
AL ANTEPROYECTO.

Hemos reseñado el proyecto, de acuerdo con el texto final surgido de los debates de este Consejo. Creemos útil, sin embargo, pormenorizar a continuación, de la manera más breve posible, las enmiendas más importantes introducidas por este organismo al anteproyecto que V. E. le sometió en consulta. Ellas son las siguientes, haciendo presente que para las referencias a los artículos modificados, se usa aquí la numeración del anteproyecto de la Comisión de Estudio. Al final de cada párrafo, se indica la numeración usada en el texto despachado por este Consejo y que corresponde al precepto de reemplazo.

1°.- Preámbulo.- Se suprimió por considerárselo superfluo, toda vez que sus conceptos están incorporados en el capítulo I, sobre bases de la institucionalidad. Votaron en contra de su supresión los Consejeros señores Carlos Francisco Cáceres, Juan de Dios Carmona, Juan Antonio Coloma y Enrique Ortúzar;

2°.- Artículo 13.- Se redujo la edad para ser ciudadano de 21 a 18 años, por doce votos a favor, tres en contra y dos abstenciones. La mayoría consideró que representaba una inconsecuencia el hecho de que los ciudadanos de hoy (con 18 años) pudieran votar en el plebiscito en que el país se pronunciará sobre la nueva Constitución, y no pudieran hacerlo después. La mayoría estimó, además, que en la actualidad la juventud tiene, a los 18 años de edad, la madurez suficiente como para alcanzar la ciudadanía. (Artículo 13°).



3°.- El artículo 19, N° 4°, del anteproyecto establecía, por una parte, el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia y, por otra, la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El Consejo acordó dividirlo en dos, reservando el N° 4° al respeto a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia, y agregándole la responsabilidad que le cabe a los medios de comunicación. Destinó en seguida un nuevo N° 5 a la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. Las razones de esta enmienda se explicaron latamente en el párrafo 4.1. de este informe (artículo 19, N°s. 4° y 5°).

4°.- Artículo 19, N°s. 9° y 10°, relativos al derecho de la educación y a la libertad de enseñanza, respectivamente. Se modificaron en la forma que aparece en el texto despachado por el Consejo, en atención a que suscitaron opiniones muy dispersas y encontradas las que se armonizaron en la redacción aludida. En cuanto al primero, el Consejo simplificó sus normas, suprimiendo todo aquello que corresponde más a la política educacional que a un precepto, como es el caso de los deberes que deben promoverse en los estudiantes y de los que en esta materia competen a la comunidad nacional. El cumplimiento de todos ellos no son sancionables por la Constitución y difícilmente por la ley. En consecuencia, la norma aprobada por el Consejo se limita a enfatizar que la educación pública es una atención primordial del Estado y a señalar pautas para su desarrollo.

Respecto de la libertad de enseñanza, el anteproyecto contenía una serie de normas que el Consejo estimó de mucho detalle y más propias del campo meramente legal. Este organismo considera que la Constitución debe asegurar lo fundamental, y que este se reduce a señalar: que la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y man-



tener establecimientos educacionales, sin más limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional; y que los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. Finalmente, se señala que el legislador establecerá los requisitos, que deben ser objetivos y generales, cuya obediencia se exigirá a todos los establecimientos en sus distintos niveles, y que el Estado velará por su cumplimiento (artículo 19, N°s. 9° y 10°).

5°.- Artículo 19, N° 12°. El anteproyecto de la Comisión, junto con garantizar el derecho de reunión, establecía que "en plazas, calles y demás lugares de uso público, las reuniones se regirán por las disposiciones generales que la ley establezca", reproduciendo así el precepto de la reforma aprobada el 9 de enero de 1971, más conocida como "estatuto de garantías". El Consejo estimó desaconsejable dejar entregada a una ley el establecimiento de normas eminentemente policiales, ya que tal mecanismo podía desfigurarse hasta el punto de que, por razones políticas, cualquiera ley existente sobre el particular fuese derogada, dejando así incapacitado al Presidente de la República para cumplir su función fundamental de resguardar el orden público. Por tales razones, se prefirió restablecer en su texto original el precepto respectivo (artículo 10, N° 4°) de la Constitución de 1925, es decir, se recomienda la aprobación del siguiente texto: "13°.- El derecho a reunirse pacíficamente, sin "permiso previo y sin armas. En las plazas, calles y "demás lugares de uso público, las reuniones se regirán "por las disposiciones generales de policía" (artículo 19, N° 13°).



6°.- Artículo 19, N° 23°,
sobre derecho de propiedad. El inciso cuarto de este precepto, según la redacción del anteproyecto en consulta, contemplaba la posibilidad de que el precio de una expropiación pudiera pagarse en un plazo máximo de cinco años,—debidamente reajustado y con los intereses que fije la ley. El Consejo acordó por unanimidad, eliminar tal eventualidad, por estimar que la única garantía efectiva y real de ese derecho es el pago de la indemnización que corresponda, al contado y en dinero efectivo (artículo 19, N° 23°).

7°.- Artículos 22 al 27, ambos inclusive, referentes a diversos deberes de tipo patriótico, como el respeto por los emblemas nacionales; la obligatoriedad del servicio militar; la obediencia a las órdenes legítimas de las autoridades; la contribución a los gastos públicos; y los deberes recíprocos de padres e hijos. Se los reemplazó por el artículo 22 que figura en el texto despachado por el Consejo, atendido que en la redacción de este último se resumen los principales conceptos contenidos en aquéllos, y a que el resto pareció que era desaconsejable incluirlos en una Constitución, por corresponder más bien a deberes de conciencia, o por ser superfluos (artículo 22°).

8°.- Artículo 30.- El inciso primero de este artículo señalaba como requisitos para ser elegido Presidente de la República, tener la "nacionalidad de origen y poseer las calidades necesarias para ser miembro del Senado". El inciso segundo establecía un lapso de ocho años como duración del período en que el Jefe del Estado ejercería sus funciones.

El Consejo agregó la exigencia de que el Presidente haya nacido en el territorio de Chile y tenga, para ocupar su cargo, cuarenta años de edad cumplidos; y rebajó la duración de su período de ocho a seis años. Lo primero, para postergar las tan habituales, perjudiciales y prematuras ambiciones que los afanes políticos despiertan, y lo



segundo, para conservar un sistema que a través de casi cuarenta años demostró ser conveniente; entre otros motivos, porque evita la simultaneidad o la coincidencia de las elecciones de Presidente de la República y de parlamentarios, lo que libra al país de bruscas alteraciones en la orientación de los destinos nacionales (artículo 25°).

9°.- Artículo 33, inciso segundo.

El anteproyecto de la Comisión preveía, para el caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, que el sucesor fuera designado por el Senado y se mantuviera en funciones hasta la próxima elección de diputados y senadores. Justamente para mantener el criterio de que sea la voluntad popular la que, en cada caso, decida quien debe ocupar la jefatura del Estado, se prefirió sustituir el texto del anteproyecto de la Comisión por la norma contenida en el artículo 66, inciso segundo, de la Constitución de 1925, precepto que, en el texto despachado por el Consejo, es del tenor siguiente:

"En los casos de muerte del Presidente de la República, declaración de haber lugar a su renuncia, destitución u otra clase de imposibilidad absoluta o que no pudiere cesar antes de cumplirse el tiempo que falta del período constitucional, el Vicepresidente, en los primeros diez días de su gobierno, expedirá las órdenes convenientes para que se proceda, dentro del plazo de sesenta días, a nueva elección de Presidente en la forma prevenida por la Constitución y por la ley de elecciones" (artículo 29, inciso segundo).

10°.- Artículo 37, N°s. 18° y 19°.

El proyecto elaborado por la Comisión facultaba al Presidente de la República para, en el primero de los números citados, "designar a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, y efectuar, por decreto supremo, los ascensos y llamados a retiro de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que se señala en esta Constitución", y en el segundo -N° 19°- para "organizar las Fuerzas Armadas y de Orden de acuerdo con la ley orgánica constitucional respectiva



"y distribuir las a proposición de los Comandantes en Jefe institucionales y General Director, en su caso". El Consejo estimó que no resultaban compatibles estos preceptos con el espíritu y finalidades de una Constitución claramente presidencial. Más aún, consideró que las fórmulas transcritas significaban subordinar la autoridad del Primer Mandatario a los jefes de las fuerzas de la defensa nacional. En consecuencia, sustituyó las normas del anteproyecto por estas otras: "18.- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, y efectuar los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que se señala en esta Constitución; 19.- Disponer de las Fuerzas de la Defensa Nacional, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional". Se quiso mantener así, un principio que ha sido uniforme en todas las Constituciones que el país se ha dado, desde su nacimiento a la vida independiente (artículo 32, N°s. 18 y 19).

11°.- Artículo 38. El inciso segundo de esta disposición, junto con establecer que "la ley determinará el número y organización de los Ministerios", agrega: "Asimismo, podrá contemplar la existencia de Ministros sin cartera".

El Consejo estimó que los Ministros sin cartera son más propios de los regímenes parlamentarios, ya que su principal utilidad reside en el hecho de que permiten compensar los intereses o pretensiones partidistas para formar mayorías parlamentarias. En una constitución como la consultada no deben tener cabida (artículo 33°).

12°.- Artículo 48. Conforme al texto elaborado por la Comisión: "La Cámara de Diputados está integrada por 150 miembros, elegidos en votación directa por las circunscripciones que establezca la Ley de Elecciones. En las elecciones de Diputados se empleará un procedimiento que dé por resultado una efectiva expresión de las mayorías, a través de colegios electorales múltiples, uninominales o plurinominales, según lo determine dicha ley.



"Cada circunscripción elegirá el mismo número de Diputados, y los candidatos independientes participarán en igualdad de condiciones con los que pertenezcan a partidos políticos".

Frente a estas proposiciones de la Comisión, el Consejo innovó en lo relativo al número de diputados y a la generación de la cámara respectiva: rebajó de 150 a 120 el número de estos parlamentarios, pues consideró perjudicialmente excesiva la primera cifra; determinó que cada distrito elija sólo un diputado y que los candidatos sean postulados por un número de electores no inferior al uno por ciento del correspondiente al respectivo distrito, con el doble objeto de simplificar el proceso electoral, eliminando a los candidatos sin ninguna representatividad, y de evitar la proliferación de partidos, ya que, siendo sólo uno el parlamentario elegible, los electores tenderán a distribuirse en grandes corrientes de opinión. Con el mismo objeto de procurar una decantación de las tendencias políticas y de dar a su expresión en la Cámara la mayor seriedad y respaldo, el Consejo resolvió, también en el caso de los diputados, establecer la segunda vuelta, para el caso de que ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos (artículo 43°).

13°.- Artículo 51.- La norma propuesta por la Comisión era la siguiente: "El Senado está integrado por treinta miembros elegidos en votación directa en el colegio electoral único para toda la república".

"Cada elector tendrá derecho a un voto múltiple no acumulativo, y podrá marcar sus preferencias respecto de un número máximo de candidatos que será determinado por la ley, el que en todo caso no será inferior a un tercio ni superior a dos tercios de los cargos que haya de proveerse. Resultarán elegidos los candidatos que obtuvieren las más altas mayorías individuales.



"Los Senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en sus cargos, y se renovarán por parcialidades de quince cada cuatro años".

El Consejo fue unánime en considerar inconveniente la elección de senadores nacionales y en preferir que ellos fueran elegidos por las regiones. Fuera de evitarse así la existencia de varios "presidentes potenciales", que podrían crear serias dificultades al que esté en funciones, se mantiene una tradición política más que centenaria: la de que las distintas zonas del país, con características o necesidades semejantes, sigan contando con representación propia en la Cámara Alta.

En consecuencia, el texto despachado por el Consejo, como artículo 45, quedó así en sus cuatro primeros incisos, que son los correspondientes a los del anteproyecto de la Comisión precedentemente transcritos:

"El Senado se integra con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones en que se encuentra dividido el país. A cada región corresponde elegir dos Senadores, salvo las regiones quinta y octava que elegirán tres cada una y la región metropolitana que elegirá seis.

"En las elecciones de senadores, cada candidato deberá ser propuesto por un número de electores que no baje de quinientos en las regiones que elijan dos senadores, de mil en las que elijan tres, y de dos mil quinientos en la región metropolitana. Los candidatos podrán presentarse en listas uninominales o plurinominales, ya sea que éstas se integren por militantes de partidos políticos, por ellos e independientes, o sólo por independientes. Si las listas se integraren por candidatos de diferentes partidos o corrientes de opinión, sólo se admitirá su inscripción cuando las organizaciones o partidos patrocinantes hayan suscrito un pacto



"electoral de aplicación nacional, y previa declaración de que existe entre ellos afinidad ideológica. "Las listas no podrán contener más nombres que la "cantidad de cargos por llenar.

"Para determinar los candidatos "que resultarán elegidos, se aplicará el régimen de "cifra repartidora con el objeto de establecer el número de senadores que corresponda a cada lista y, "luego, dentro de ellas, se proclamará a los que hayan obtenido las más altas mayorías individuales.

"Los senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en sus cargos y "se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la región "metropolitana".

14°.- Artículo 51.- Este precepto disponía también, según el texto de la Comisión, que el Senado estará integrado además por los ex Presidentes de la República, que pertenecerán a él por derecho propio y con carácter vitalicio; por un ex Presidente de la Corte Suprema; por un ex Contralor General de la República; por un ex Comandante en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros; por un ex Ministro de Relaciones Exteriores; por un ex Rector de Universidad estatal o reconocida por el Estado; por dos ex Ministros de Estado; por un ex Presidente de la Cámara de Diputados; y por un ex Embajador. Estos senadores, de acuerdo con el mismo anteproyecto serían nombrados, según los casos, por el propio Presidente de la República, por la Cámara de Diputados, o por funcionarios que hubiesen desempeñado iguales cargos que el senador por designar. La duración de cada uno de ellos sería de cuatro años.



La institución de los senadores designados por el Presidente de la República, que este Consejo comparte en su integridad, tiene por objeto principal que aquél pueda llevar al Senado, al margen de motivaciones puramente políticas, a grandes servidores públicos, capaces de ilustrar los debates con sus conocimientos, experiencia y prestigio, y de traducir cumplidamente en los mismos, cuando sea preciso, el pensamiento del Jefe del Estado. Estas consideraciones explican los cambios introducidos por el Consejo en la nómina de quienes podrán ser designados, y el hecho de que el plazo de duración en sus funciones lo haya ampliado de cuatro años a la totalidad del período de quienes los hayan nombrado. Para no dejar dudas sobre el carácter de estos senadores y de los que lo son por derecho propio, el proyecto aprobado por el Consejo establece que no votarán en las acusaciones que la Cámara de Diputados formule en contra del Presidente de la República, los Ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, intendentes, gobernadores, etc. (artículos 45° y 49°, N° 1).

15°.- Artículo 54, número 2), letra d).- Según esta disposición, dentro de las acusaciones que podrán formular no menos de diez ni más de veinte diputados, y respecto de las cuales se da a la Cámara respectiva la atribución exclusiva de declarar si ellas han o nó lugar, se cuentan las que puedan formularse contra "los Generales o Almirantes de "las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la "Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el "honor de la Nación, y de los Comandantes en Jefe de "las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros, además, por notable abandono de sus deberes".



El Consejo estimó indispensable conservar sin variaciones la norma de la Constitución de 1925 correspondiente a este precepto, atendido que mantuvo la facultad presidencial de remover a los oficiales de las Fuerzas de la Defensa Nacional (artículo 48, N° 2°, letra d).

16°.- Artículo 54, inciso tercero. El anteproyecto de la Comisión proponía, respecto de las acusaciones constitucionales en contra de las altas autoridades de la nación, que ellas se tramitarán "en conformidad a la Ley Orgánica constitucional relativa al Congreso".

El Consejo prefirió conservar la norma de la Constitución de 1925 en lo tocante a la tramitación de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados en contra de dichas autoridades, tales como el Presidente de la República, Ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores, de justicia, intendentes, etc., ya que el procedimiento respectivo está incorporado a nuestras prácticas políticas, ha funcionado bien y no se divisa razón para sustituirlo por otro (artículo 48, N° 2°, inciso segundo).

17°.- Artículo 55, número 10), inciso segundo. Con arreglo al texto de la Comisión "El Senado no podrá en caso alguno fiscalizar los actos del Gobierno y los Senadores no podrán formular ni sugerir observaciones, ni la Sala adoptar acuerdos que impliquen, en cualquier forma, ejercer tal "fiscalización".

Para evitar la transformación del Senado en Cámara política, corruptela a la que ya se aludió en los párrafos 3.5. y 6.4. de este informe, se amplió el precepto del anteproyecto de la Comisión, en el sentido de que "El Senado, sus comisiones legis-



lativas y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, y los senadores, no podrán en caso alguno fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni podrán adoptar acuerdos que impliquen fiscalización, ni destinar sesiones especiales o partes de sesiones a emitir opiniones sobre aquellos actos ni sobre materias ajenas a su función meramente legislativa" (artículo 49, N° 9, inciso segundo).

18°.- Artículo 57. Con arreglo al anteproyecto de la Comisión, el Congreso tendría "dos períodos de legislatura ordinaria en cada año: desde "el 15 de marzo hasta el 15 de junio y desde el 11 de "septiembre hasta el 11 de diciembre". La unanimidad del Consejo estimó pernicioso, dentro de una Constitución presidencial, el establecimiento de dos períodos de legislatura ordinaria que en conjunto sumaban seis meses, apartándose del sistema contemplado en la Carta de 1925 (casi cuatro meses) y en la de 1833 (sólo tres meses). Asimismo prefirió mantener para el inicio y término de la legislatura ordinaria dos fechas definitivamente incorporadas a la historia nacional y que han venido enmarcando ese período desde hace medio siglo (artículo 51°).

19°.- Artículo 65. Según el texto de la Comisión, "los Diputados y Senadores percibirán "una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro "de la Corte Suprema y, además, una asignación para "gastos de representación ascendente al cincuenta por "ciento de la misma".

En atención a la naturaleza de los cargos de parlamentarios, se estimó preferible ligar el monto de sus dietas a la remuneración de cargos como los de Ministros de Estado, en lugar de relacionarlas con la de los más altos magistrados del Poder Judicial (artículo 59).



20°.- Artículo 66. Señala que "sólo son materias de ley" las que en seguida pasa a detallar.

El Consejo, por unanimidad, estimó que el reemplazo de la expresión usada por la Constitución de 1925: "sólo en virtud de una ley se puede", por la usada en el texto de la Comisión: "sólo son materias de ley", era inconveniente y peligroso. Inconveniente, porque no se divisa motivo para modificar fórmulas que jamás ocasionaron problemas ni se prestaron para equívocos; peligroso por ser una enumeración -pese a su amplitud- inevitablemente restringida y restrictiva, corriéndose el riesgo de que materias muy importantes y graves pudieran resolverse u ordenarse por simple decreto u otro tipo de resoluciones aún de inferior nivel. Esto justifica que se mantuviera el régimen de 1925 (artículo 60).

21°.- Artículo 67. Según este precepto, "El Presidente de la República podrá solicitar "autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior "a un año sobre las materias que correspondan al dominio de la ley". Indica en seguida las limitaciones a que tales autorizaciones deberán sujetarse y la tramitación que habrá de darse a los decretos con fuerza de ley dictados en virtud de aquéllas.

Cabe recordar que la Constitución de 1925 no autorizó la delegación de facultades legislativas, no obstante haberlo propuesto el Presidente de la época don Arturo Alessandri Palma. Pese a ello, ya en la administración siguiente y en las posteriores se autorizaron delegaciones de carácter general, señalando restricciones que en el texto constitucional que proponemos se indican taxativamente. Esta autorización para delegar ciertas facultades legislativas fué incluida en el texto de la Constitución por la reforma del



23 de enero de 1970. El Consejo ha estimado que esta delegación debe restringirse a casos concretos y determinados, que por su naturaleza constituyen materias difíciles de abordar en forma conveniente por una asamblea (artículo 61).

22°.- Artículos 68 y 70. El primero reserva al Presidente de la República "la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que digan relación con la Defensa Nacional y con la alteración de la división política o administrativa del país", como asimismo los referentes al gasto público, a la previsión social y a sueldos, salarios o emolumentos de cualquier clase del sector público. El segundo se refiere a la Ley anual de Presupuestos. En ambos casos el Consejo amplió y precisó cuanto pudo la redacción de los citados preceptos, tanto para asegurar un manejo sano del gasto público, cuanto para resguardar cabalmente el precepto constitucional, según el cual es el Presidente de la República quien administra el Estado (artículo 62 y 64).

23°.- Artículo 86. El Consejo agregó a este artículo un inciso, el segundo, en virtud del cual "si la Corte Suprema declarare inaplicable un mismo precepto legal en tres fallos uniformes y sucesivos, declarará al mismo tiempo la inconstitucionalidad de dicho precepto y ordenará de inmediato la publicación de este acuerdo en el Diario Oficial. A partir de la fecha de dicha publicación, el precepto inconstitucional dejará de producir efectos, lo que no impedirá a las sentencias ejecutoriadas con anterioridad". El Consejo procura así contribuir por un medio más -los fallos de la Corte Suprema sobre inaplicabilidad- al resguardo de la Constitución Política (artículo 80).



El anteproyecto de la Comisión (artículo 88, N° 12, inciso final) atribuía esta facultad al Tribunal Constitucional, el que podía hacer uso de ella sólo a requerimiento de la Corte Suprema, en el mismo evento ya señalado: de que ésta hubiese declarado la inconstitucionalidad en tres fallos uniformes y sucesivos.

24°.- Artículo 95, inciso cuarto.

El texto del anteproyecto aprobado por la Comisión decía así: "Las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Públicas son instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y obedientes a sus mandos. Son, además, no deliberantes, salvo en las materias relativas a sus funciones específicas y de acuerdo a sus reglamentos internos. Se someten en su estructura y acción al ordenamiento jurídico, y ejercen las atribuciones que les encomienden la Constitución y la ley". Este inciso se desglosó, convirtiéndolo en un artículo independiente, y se le dió una nueva redacción, coincidente con normas que no han cambiado desde la Constitución de 1833, según las cuales la fuerza pública es esencialmente obediente y no deliberante. Por unanimidad se estimó además incompatible la redacción primitiva con el carácter que el Presidente de la República tiene de Generalísimo de las Fuerzas de la Defensa Nacional, y por tanto, con lo dispuesto en el artículo 32, números 18 y 19 (artículo 91).

25°.- Artículos 97 y 98. Estas dos disposiciones del proyecto de la Comisión, relativa la primera a la designación de los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y del General Director de Carabineros, y la segunda, a los ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, se modificaron también, reservando aquellas designaciones al Presidente de la República y los segundos a la ley y a los reglamentos internos de cada institución. Ambas enmiendas se introdujeron al texto aprobado por la Comisión, teniendo en vista las mismas razones aducidas



en el número 24 precedente (artículos 93 y 94).

26°.- Artículo 99. El anteproyecto de la Comisión establecía un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros, por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y por los Presidentes del Senado, de la Corte Suprema y del Consejo del Banco Central. Según el inciso segundo de este precepto: "Participarán, también, como miembros "del Consejo, con derecho a voz, los Ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional, y de la economía del "país".

Este Consejo de Estado fué de opinión que el Consejo Nacional de Seguridad lo integraran también los Ministros de Estado a que alude el inciso transcrito, pero como miembros plenos, con derecho a voz y voto (artículo 95).

27°.- Artículos 101 y 102. Estas dos disposiciones se refieren al Banco Central. La primera de ellas confía su administración a "un Consejo integrado por siete directores designados por el "Presidente de la República con acuerdo del Senado, que "durarán catorce años en sus funciones y se renovarán "parcialmente uno cada dos años. Integrará, además, el "Consejo, el Ministro encargado de la Hacienda Pública, "quien sólo tendrá derecho a voz".

No obstante que este Consejo comprende y comparte las preocupaciones de la Comisión de Estudio por impedir que la política monetaria pueda ser en lo futuro, una vez más, manejada con irresponsable desaprensión, no pudo llegar al extremo de aprobar la creación de un superpoder económico, que podría aprisionar hasta el Presidente de la República. En con



secuencia, después de haber cambiado ideas con el señor Ministro de Hacienda, con las autoridades superiores del Banco Central y con el ex presidente del mismo señor Arturo Maschke, se llegó, de común acuerdo con ellos, a la nueva redacción de estos preceptos, que corresponde al texto despachado por el Consejo (artículo 97 y 98).

Según los incisos segundo y tercero del artículo 97, el Banco Central "será administrado por un Consejo ejecutivo que integrarán seis miembros designados por el Presidente de la República, que durarán seis años en sus funciones, deberán dedicarse exclusivamente a ellas y serán inamovibles. Se renovarán por parcialidades de tres cada tres años, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 48, número 2, letra c) de esta Constitución. El Consejo elegirá, de entre sus miembros, un presidente, quien permanecerá un año en funciones y podrá ser reelegido".

Además, según el inciso sexto del mismo artículo 97: "El Ministro encargado de la Hacienda Pública podrá concurrir a las sesiones del Consejo e intervenir en sus debates con derecho a voz y voto".

28°.- Capítulo XIV sobre reforma de la Constitución. Las reglas en virtud de las cuales la Constitución puede ser reformada cobran vital importancia para el mantenimiento del espíritu general que el constituyente ha dado a todas sus normas. Son ellas las que determinan la existencia de prescripciones superiores, a las cuales la ley y las demás instituciones deben sujetarse, y son ellas, también, las que fijan y contribuyen a la estabilidad constitucional.

Por ello es que las normas sobre reforma, sin imposibilitar absolutamente las modificaciones que eventualmente pudiesen ser necesarias, no deben permitir un cambio fácil de las disposiciones fundamentales y, menos, pueden contemplar formas capaces de crear efervescencia o poner en peligro la marcha política normal del país.



Atendiendo a esas consideraciones, la Constitución de 1925 contempló la fórmula del plebiscito como un medio muy extraordinario que podía utilizar el Presidente de la República, sólo cuando los dos tercios de los miembros de ambas Cámaras rechazasen un veto en un proyecto de reforma e insistiesen en su propio predicamento. Entonces, se trataba de posibilitar un camino más para dar una salida, en el caso de que la mayoría parlamentaria indicada quisiera imponer una reforma constitucional que alterara el sistema político fundamental.

La reforma constitucional de 23 de enero de 1970 autorizó, además, al Jefe del Estado a llamar a plebiscito cuando las Cámaras rechazasen totalmente, en cualquier estado de su tramitación, un proyecto que él hubiera presentado o cuando rechazasen todas o algunos de sus observaciones. Es decir, se amplió la posibilidad de discutir las reformas fundamentales bajo la herramienta del plebiscito, sin requerir la insistencia previa de las Cámaras.

El anteproyecto de la Comisión mantuvo la norma de 1970, ya que permite el plebiscito en el caso de que no se produzca insistencia de las Cámaras (inc. 6°, artículo 121), y, prácticamente obligaba al Presidente a recurrir a él cuando se produjere insistencia frente a la alternativa de promulgar el proyecto del Congreso.

Además, el anteproyecto modificó los quórum de aprobación de los proyectos de reforma, necesarios tanto en los primeros trámites en las Cámaras como de los vetos y de la insistencia, al exigir los tres quintos de los miembros de las Cámaras, en vez de la mayoría en ejercicio para cada trámite, y los dos tercios para la insistencia como era tradicional.



El Consejo ha simplificado estas normas.

Se permite que un proyecto sea iniciado por el Presidente o cualquier parlamentario y además que tenga su origen en cualquiera de las dos Cámaras, pues sería inconveniente restarle facultades al Jefe del Estado al obligarlo a iniciar una reforma en la Cámara de Diputados, como hacía el anteproyecto.

El Consejo mantiene el quórum de aprobación de la mayoría de los parlamentarios en ejercicio de cada Cámara, y también, el de los dos tercios de ellos para la insistencia.

En cuanto al plebiscito, el Consejo estima que debe reservárselo para dos casos muy excepcionales: cuando las Cámaras rechacen totalmente el proyecto de reforma presentado por el Presidente de la República e insistan por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, o si rechazan todas o algunas de sus observaciones e insisten por igual quórum.

Por otra parte, el Consejo aumentó la exigencia para los proyectos que tengan por objeto modificar las normas sobre plebiscito, otorgar mayores facultades al Congreso o nuevas prerrogativas a los parlamentarios, incluyendo entre éstos a los proyectos que pretendan disminuir las atribuciones del Presidente de la República, y aumentando el quórum para su aprobación de tres quintos a dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara (artículo 122, inciso 1°, del anteproyecto despachado por el Consejo).

Además, se modificó la norma que no admitía la tramitación de proyectos que tengan por objeto "legitimar las conductas que el artículo 8° de



la Constitución declare ilícitas y contrarias al ordenamiento institucional de la República, o atenuar las sanciones establecidas en ella respecto de quienes el Tribunal Constitucional declare responsables de haber incurrido en dichos actos".

El Consejo estima ilusorio establecer que una norma jamás puede ser modificada, pues, al darse el caso de que se pretenda hacerlo, se obliga a pasar por encima de la Constitución para lograr la reforma. Por ello es que propone una fórmula, que pertenece a nuestra tradición constitucional, consistente en que ciertas reformas constitucionales trascendentales deben ser aprobadas por dos Congresos sucesivos: esto es, aprobado el proyecto respectivo por ambas Cámaras, quedará sujeto a que también lo apruebe el Congreso que se elija para el período legislativo siguiente (inciso 2°, artículo 118 del proyecto aprobado por el Consejo). Los proyectos que el Consejo estima que merecen un procedimiento como el descrito, son los que tengan por objeto modificar el Capítulo I de la Constitución, relativo a las bases de la institucionalidad, entre las cuales se incluye el citado artículo 8°.

Con este mecanismo, y con la exigencia de que, para tales proyectos, deben concurrir la voluntad del Presidente de la República y de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara, sin que proceda sometérselos a plebiscito, se asegura que cualquiera reforma que al respecto pueda prosperar sea muy madurada y obedezca a superiores motivos de interés público.



12.- PERIODO DE TRANSICION

12.1.- Necesidad de un período de transición.

El agrietamiento, y por último el derrumbe, de la estructura institucional del país, durante la época finalizada en 1973, fué tan completo, que hizo necesaria ese año la intervención de las Fuerzas Armadas y de Orden. Estas debieron establecer, primeramente, las condiciones mínimas que aseguraran la convivencia nacional, y avanzar después en una serie de esfuerzos tendientes a recuperar ante todo la economía chilena, destruída casi enteramente, y a generar en seguida nuevos moldes institucionales, como los diseñados en el anteproyecto materia de este informe. Se mantienen aquí varias de las normas jurídicas consustanciales al ser nacional, cuya sabiduría, necesidad y eficacia han quedado incorporadas a una tradición más que secular.

El país no está preparado en estos momentos para restablecer de inmediato el régimen de sufragio universal. Resulta elemental, como cuestión previa, crear los mecanismos adecuados para recibir y traducir limpiamente la voluntad general, y esto, en las circunstancias vigentes, sólo puede lograrse a través de un plebiscito que se pronuncie sobre una nueva Constitución Política, rodeado de las garantías necesarias para asegurar la corrección del proceso.



En seguida, parece indispensable continuar, todavía durante algún tiempo, la tarea de unificar lo más posible al pueblo de Chile y de procurar el desarme de los espíritus. No se trata ciertamente de una labor fácil. Todo lo contrario: particularmente si se tiene en cuenta que hechos muy dolorosos, pero inevitables en las grandes conmociones históricas, han sido torcidamente interpretados, fuera del contexto en que sucedieron y con una mezquindad de propósitos que su explotación, dentro y fuera del país, ha dejado sobradamente de manifiesto. Cualquier opinante sereno y conocedor del clima que antecedió al 11 de septiembre de 1973, y de las condiciones dentro de las cuales se desarrolló el pronunciamiento de nuestras Fuerzas Armadas y de Orden, tiene que comprender cómo se han distorsionado multitud de hechos acaecidos en ese entonces y cómo se han valido de ellos ciertos sectores para denigrar a Chile en el exterior. Esto ha podido apreciarse en el pasado muy reciente y puede todavía percibirse. Tales realidades hacen pensar al Consejo de Estado en la necesidad de contemplar un período de transición, que permita poner en marcha sin quebrantos las nuevas instituciones.

El Consejo estima que el plebiscito destinado a obtener un pronunciamiento sobre la nueva Constitución, debe incluirse una norma que prorogue las funciones del actual Presidente de la República hasta el término del período de transición. La experiencia demuestra que nada hay más perturbador para la convivencia nacional que una prematura elección presidencial.

Considera además que durante el período de transición el Presidente de la República y la Junta de Gobierno deben designar un Congreso que ejerza todas las facultades que la nueva Constitución le confiere. Ello por un doble motivo: primero, para



que quede asegurada la fiel interpretación de la nueva Constitución, al revés de lo que ha sido habitual, y; en seguida, para que cuanto antes, las leyes puedan discutirse con la publicidad que la actual situación de Chile hace aconsejable. En el referido Parlamento debe darse, a nuestro juicio, una adecuada e idónea representación a las diversas corrientes democráticas de opinión existentes en el país.

Finalmente, debemos señalar que quienes desean lealmente volver a la normalidad institucional, no deben poner dificultades al camino que la autoridad elija para tal fin.

12.2.- Principales características del período de transición.

Este Consejo es de opinión que el período que nos ocupa tenga una duración de cinco años, contados desde la fecha en que la nueva Constitución entre en vigencia; esto es, después del plazo de ciento ochenta días corridos desde la fecha del plebiscito en que ella sea aprobada. Durante dicho plazo de cinco años y en los noventa días inmediatamente posteriores, serían aplicables todos los preceptos de la Constitución con las siguientes salvedades principales:

1°.- Continuará como Presidente de la República el actual, General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte, quien durará en el cargo hasta el término de los noventa días precedentemente mencionados;

2°.- Durante igual período continuará en funciones la Junta de Gobierno, la que se regirá por las normas que regulan su funcionamiento interno, pero con las siguientes atribuciones: a) declarar, cuando el Presidente de la República hace dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados



y, en consecuencia, admitirla o desecharla; b) designar, en caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, al sucesor, por el tiempo que falte para completar el período; ahora, si la ausencia fuere temporal, lo subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el miembro titular de la Junta que le siga en el orden de precedencia que se haya establecido; c) prestar su aprobación a ciertos proyectos de reforma constitucional, que son los indicados en el artículo 118 de la nueva Carta; d) asesorar al Presidente de la República en lo relativo a organización y distribución de las fuerzas de la defensa nacional; y e) colaborar con el Jefe del Estado y a petición de éste en determinadas funciones ejecutivas, dentro de las áreas que el mismo les encomiende;

3°.- Durante el período de transición no habrá elecciones de parlamentarios. Los diputados serán designados por la Junta de Gobierno y los senadores por el Presidente de la República, debiendo proveerse por aquélla o éste las vacantes que se produzcan en el tiempo intermedio, según se trate de diputados o senadores, respectivamente;

4°.- La primera elección general de diputados se verificará conjuntamente con la de Presidente de la República, noventa días antes de expirar el período del que esté en funciones, según se explicó en el numerando 1° precedente, y la primera elección general de senadores, cuatro años después de la de diputados;

5°.- Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser elegidos diez días antes, a lo menos, de que empiece a correr el período de transición;

6°.- Durante los tres primeros años de vigencia de la Constitución materia de esta consulta, los alcaldes serán designados, en todo el país, por el Presidente de la República;



7°.- Mientras no se dicte la ley orgánica constitucional relativa al Congreso que la nueva Constitución contempla regirán los reglamentos internos preexistentes de las Cámaras, en lo que sean compatibles con las disposiciones de aquélla;

8°.- Mientras no se dicte la ley orgánica constitucional relativa al Banco Central, éste continuará regido por los preceptos legales actualmente en vigor;

9°.- Los diputados y senadores a que se refiere el número tercero de este capítulo, deberán ser designados por la Junta de Gobierno y por el Presidente de la República respectivamente, a lo menos con 30 días de anticipación a la fecha en que comience a regir el período de transición; y

10°.- La elección del nuevo Presidente de la República que corresponde efectuar al término del período de transición, tendrá lugar noventa días antes de aquel en que deba cesar en el cargo quien esté en funciones. No será aplicable en esta elección la prohibición de ser reelegido contemplada en el artículo 25 de la Constitución.

) ----- (

Sin perjuicio de lo ya informado, el Presidente infrascrito debe dejar testimonio de que, a su juicio, el régimen de insistencias establecido en la Constitución de 1925 es más ventajoso que el aprobado por el Consejo en los artículos 67, 68 y 70 del proyecto, los cuales, además, alargan el proceso de dictación de la ley y limitan la expedición que daba aquella Carta al Presidente de la República en la materia ya aludida, pese a que una de las finalidades de la nueva Constitución es, precisamente, reforzar las facultades del Primer Mandatario.



Tampoco está de acuerdo el suscrito en que el Consejo no haya incorporado al proyecto las normas del sistema de urgencias y las haya entregado a una ley orgánica constitucional. En esta materia, cualquier Congreso adoptará siempre fórmulas que aumenten su influencia, en detrimento de las facultades del Presidente de la República, quien es el que administra y el que sufre las consecuencias de cualquiera actuación desmedida del Poder Legislativo. Todo esto no se aviene con el ya citado propósito de reforzar las atribuciones del Jefe del Estado.

Asimismo, no ha sido partidario de incorporar garantías constitucionales de tal naturaleza, que su cumplimiento no depende de la voluntad del Presidente de la República. A su juicio, se trata de simples declaraciones demagógicas que pueden dar lugar a dificultades innecesarias.

El Consejero señor Hernán Figueroa comparte también la reserva formulada por el Presidente que suscribe, en lo relativo al régimen de las insistencias.

) ----- (

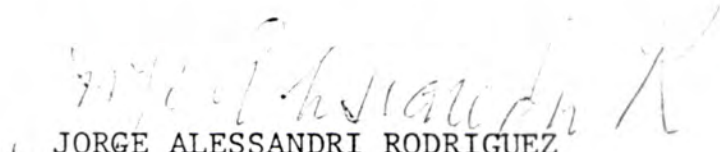
Este Consejo quiere dejar testimonio, una vez más, de que para estudiar el anteproyecto y llegar a las conclusiones que constan en este informe, solicitó y escuchó muchas opiniones y recogió muchos antecedentes, sometiéndose todo al cuidadoso



análisis de los señores Consejeros. Atendidas estas circunstancias y los deseos de V. E., reiterados en sucesivas oportunidades, en orden a divulgar con la mayor amplitud posible las normas que rijan la nueva institucionalidad, la unanimidad de este Consejo piensa que sería conveniente dar publicidad tanto a este informe como al texto comparado del proyecto aprobado por él y del que elaboró la Comisión de Estudios Constitucionales, para todo lo cual solicita desde luego la conformidad de V. E.

Vistas las consideraciones expuestas en el cuerpo de este informe, el Consejo de Estado ha resuelto informar a V. E. en la forma transcrita y recomendar, como proyecto de nueva Constitución Política del Estado, el texto que, en versión comparada con el redactado por la Comisión de Estudio, nos es grato enviar adjunto a V. E.

Dios guarde a Vuestra Excelencia


JORGE ALESSANDRI RODRIGUEZ

Presidente del Consejo de Estado


RAFAEL VALDIVIESO ARIZTIA

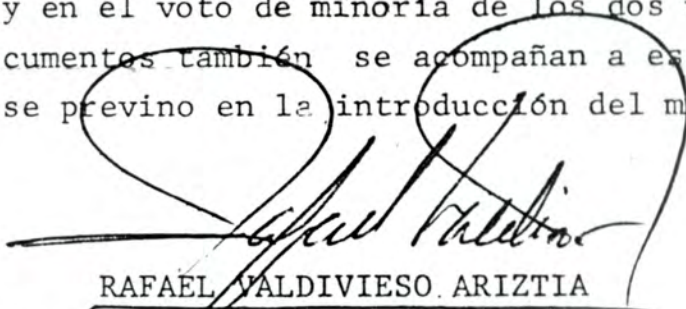
Secretario del Consejo de Estado

A SU EXCELENCIA
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
GENERAL DE EJERCITO
DON AUGUSTO PINOCHET UGARTE
PRESENTE.



Aprobado en sesión del 1° de julio de 1980, con asistencia de los Consejeros señores Jorge Alessandri Rodríguez (Presidente), Gabriel González Videla (Vicepresidente), Enrique Urrutia Manzano, Héctor Humeres Magnan, General de Ejército (R) Oscar Izurieta Molina, Almirante (R) Ramón Barros González, General del Aire (R) Renato García Vergara, General de Carabineros (R) Vicente Huerta Celis, Juan de Dios Carmona Peralta, Hernán Figueroa Anguita, Enrique Ortúzar Escobar, Carlos Francisco Cáceres Contreras, Julio Philippi Izquierdo, Pedro Ibáñez Ojeda, Guillermo Medina Gálvez, Mercedes Ezquerria Brizuela y Juan Antonio Coloma Correa.

La aprobación prestada al informe que antecede por los señores Consejeros nombrados, es sin perjuicio de las reservas o votos disidentes que, respecto de ciertas disposiciones del anteproyecto en consulta, aparecen consignados en la versión comparada de éste con el texto elaborado por la Comisión de Estudio, que se acompaña a este oficio. Asimismo, la conformidad de los Consejeros señores Hernán Figueroa Anguita, Carlos Francisco Cáceres Contreras y Pedro Ibáñez Ojeda, debe entenderse en cuanto es compatible con lo expresado en la presentación separada del primero y en el voto de minoría de los dos últimos, cuyos documentos también se acompañan a este informe, según se previno en la introducción del mismo.



RAFAEL VALDIVIESO ARIZTIA

Secretario del Consejo de Estado