

C. 190  
III 81

El 11 de Marzo en curso entrará oficialmente en vigencia la Constitución Política otorgada por la Junta de Gobierno y sometida a plebiscito el 11 de Septiembre último, un mes después de la publicación de su texto definitivo en el Diario Oficial.

El Grupo de Estudios Constitucionales formuló, en su oportunidad, numerosas observaciones sobre el mencionado plebiscito y sobre la forma de generar una Constitución democrática. Cree ahora necesario exponer publicamente la opinión que le merece el contenido de esta nueva Constitución, para que el pueblo de Chile pueda formarse juicio sobre su verdadero significado con conocimiento de causa.

El presente informe procura resumir, en lenguaje corriente, las principales conclusiones del análisis científico del nuevo texto constitucional que el Grupo hizo en varios meses de minucioso estudio.

Ese análisis muestra -entre otras cosas- que la nueva Constitución rechaza el sistema representativo de Gobierno, desconoce el derecho natural y exclusivo del pueblo para gobernarse, niega el pluralismo ideológico, establece un régimen político <sup>autocrático</sup> y militarista, implanta un verdadero cesarismo presidencial, minimiza al Parlamento, transforma al Tribunal Constitucional en un organismo burocrático carente de representatividad popular y más poderoso que el Congreso, otorga un poder ilimitado a las Fuerzas Armadas, subordina la vigencia de los derechos humanos fundamentales al arbitrio del gobierno y se identifica, en lo económico, con el capitalismo individualista de libre mercado. Además, dadas las exigencias que impone para eventuales reformas constitucionales, perpetúa un determinado régimen político, económico y social, que resulta prácticamente imposible de modificar. De esta manera, la Constitución de la Junta Militar niega la democracia y -lo que es más grave- cierra los caminos para instaurar la democracia dentro de la legalidad que ella consagra.

#### I.- CONTRADICCIONES Y VACIOS.

Dos características llaman la atención a la simple lectura del nuevo texto :

1ero.- La contradicción flagrante entre algunos principios generales que se proclaman solemnemente y el contexto de la Constitución que niega esos mismos principios. Así, por ejemplo :

a) El art. 1 proclama que "el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines

específicos". Sin embargo, ese enunciado genérico no se desarrolla en ningún otro artículo de la Constitución, ni ésta consagra atribuciones eficaces de participación para estos "grupos intermedios", como lo hacía la Constitución anterior en el N. 17 de su art. 10, que fue suprimido. Por el contrario, el nuevo texto condena a muerte a los "colegios profesionales" (art. 19-N. 15), preceptúa restrictivamente con visible desconfianza sobre los "partidos políticos" (art. 19-N. 15), debilita de modo ostensible a las "organizaciones sindicales" (art. 19-N. 19) y simplemente ignora a las "cooperativas";

b) El art. 5 consagra el principio de que "el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana"; pero el N. 26 del art. 19, en su inciso final, y las normas sobre "estados de excepción", permiten afectar la esencia misma de esos derechos por razones de Estado;

c) El art. 4 proclama que "Chile es una república democrática"; pero -como veremos enseguida- el texto consagra un régimen político eminentemente autoritario, incompatible con la democracia.

2do.- La indefinición casi total sobre materias trascendentales que deja a lo que dispongan leyes orgánicas constitucionales que dictará la Junta de Gobierno. En tal situación se encuentran el sistema electoral, el régimen de los partidos políticos, la estructura educacional, la reglamentación de los estados de excepción, el funcionamiento del Congreso y la tramitación de las leyes, la organización y funcionamiento de la Administración Pública, del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones, de la Contraloría General de la República, del Banco Central, de los Consejos Regionales y de las Municipalidades, y otras. La Junta dispondrá de una virtual carta en blanco para regular estas materias en los próximos nueve años (Arts. 18, 19 Nos. 11 y 15, 38, 41, 71, 74, 81, 84, 97, 101 y 107 y disposición 18 transitoria).

## II.- REGIMEN POLITICO AUTOCRATICO Y MILITARISTA.

1.- La Constitución de 1833 estableció que "El Gobierno de Chile es popular representativo" (art. 2). La de 1925 dijo que es "republicano y democrático representativo" (art. 1). La nueva se limita a expresar que "Chile es una república democrática" (art. 5). Se elude, así, una definición clara y precisa sobre el régimen de gobierno e implícitamente se rechaza el sistema representativo consagrado en Chile desde el Reglamento Constitucional de 1812,

2.- Coincidiendo con lo anterior, el art. 5 afirma que "la soberanía reside esencialmente en la Nación". Este concepto fue desplazado hace tiempo por la ciencia política, porque se presta como la historia lo confirma reiteradamente- para desnaturalizar la voluntad del pueblo por quienes se arrogan el poder de actuar en su nombre.

Toda concepción democrática reconoce actualmente que la soberanía reside en el pueblo, es decir, en la comunidad humana formada por todas las personas que integran la sociedad nacional, únicos sujetos de voluntad real con derecho para decidir sobre su propio destino.

El precepto que comentamos desconoce expresamente este derecho natural y exclusivo del pueblo para gobernarse, cuando agrega que el ejercicio de la soberanía "se realiza por el pueblo a través de plebiscitos y elecciones periódicas y también por las autoridades que esta Constitución establece". Equiparar a "las autoridades" con "el pueblo" en el ejercicio de la soberanía, significa privar a este último de la plenitud del derecho a gobernarse por sí mismo. De este modo, los gobernantes dejan de ser meros representantes o mandatarios del pueblo y se convierten en un poder autónomo capaz de gobernar aún contra la voluntad popular, lo que es la negación de toda democracia.

3.- Al mismo tiempo, las normas de los arts. 8, 16- N. 3 y 82 Nos. 7 y 8, rechazan el pluralismo ideológico propio de una verdadera democracia, dejando al arbitrio del Tribunal Constitucional el ejercicio de la ciudadanía y del derecho a organizarse para participar en el gobierno de la Patria. Cualquier persona podrá ser privada de aquella y sufrir múltiples inhabilidades si, a juicio del Tribunal, realiza o ha realizado en cualquier tiempo pretérito, actos destinados "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 fundado en la lucha de clases". Y cualquier partido, organización o movimiento podrá ser prohibido si dicho Tribunal estima que, por sus fines o por la actividad de sus adherentes, tiende a esos objetivos.

De este modo, a pretexto de "proteger la Democracia" de algunos de sus eventuales enemigos, se suprime la democracia al desconocer la igualdad de derecho de todas las personas. De este modo, se divide a los chilenos entre algunos de primera clase, con derechos políticos, y otros de segunda clase, privados de esos y otros derechos. Esta discriminación, que se entrega al exclusivo criterio del Tribunal Constitucional, generado -según veremos- por quienes detentan el gobierno, persigue manifiestamente perpetuar en el poder a la actual minoría gobernante.

4.- Otras características del régimen político que el nuevo texto constitucional establece, son las que derivan de la supresión de los arts. 9 y 25 de la Constitución anterior. El primero aseguraba a todos el derecho a agruparse libremente en partidos políticos y reconocía a éstos personalidad jurídica de derecho público para participar de manera democrática en la determinación de la política nacional y en la generación de los poderes públicos, con las atribuciones y dentro de los límites que prescribía. El segundo consagraba el principio de la proporcionalidad en el sistema electoral, para lograr la justa representación de mayorías y minorías.

La nueva Carta elimina esos preceptos y deja la regulación de ambas materias a leyes orgánicas constitucionales que dictará la Junta. A los partidos políticos los trata como simples asociaciones privadas. Les desconoce su función esencial en toda democracia de ser cauces orgánicos de participación ciudadana y orientadores de la opinión pública, restringe severamente su esfera de acción e inhabilita a sus miembros para ser dirigentes gremiales (arts. 19-N. 15 y 23).

5.- Descartada la voluntad mayoritaria del pueblo como fundamento del poder político, éste se atribuye a un complejo de órganos: Presidente de la República, Congreso Nacional, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Contraloría General de la República, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, Consejo de Seguridad Nacional y Banco Central.

De todos estos órganos, el Presidente de la República es de elección popular; el Congreso lo es sólo parcialmente y los demás se generan al margen de toda intervención del pueblo. La composición y atribuciones de cada uno de ellos aseguran al Presidente un poder casi omnímodo, sólo limitado efectivamente por el de las Fuerzas Armadas.

Todo esto conduce a calificar al régimen político que la nueva Constitución establece como autocrático y militarista.

### III.- CESARISMO PRESIDENCIAL.

Siguiendo la tradición presidencialista de las Constituciones de 1833 y 1925, el nuevo texto confía el Gobierno y la Administración del Estado al Presidente de la República; pero aumenta considerablemente sus poderes hasta el extremo de establecer un verdadero cesarismo presidencial.

Elegido directamente en votación popular por la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, el Presidente durará ocho años en su cargo. Si durante este período cesa en sus funciones, la designación de su sucesor,

por el tiempo que falte hasta la próxima elección general de parlamentarios, se hará por el Senado.

Las principales materias en que la Constitución otorgada vigoriza las atribuciones del Presidente de la República son las siguientes :

1ero.- Reformas Constitucionales.- El acuerdo del Presidente de la República pasa a ser prácticamente indispensable para que prospere cualquier reforma constitucional, sea porque se exige formalmente (art. 118), sea por los altos quorum que el Congreso requerirá para insistir en un proyecto que el Presidente rechace (art. 117), según se explica en el Capítulo XIII de este informe;

2do.- Frente al Congreso Nacional.- El Presidente de la República pasa a tener poderes que ninguna Constitución anterior le otorgó : podrá disolver la Cámara de Diputados una vez durante su período, designar senadores, intervenir en el funcionamiento interno del Congreso y calificar por sí sólo las urgencias para la tramitación de los proyectos (arts. 32-Nos. 5 y 6 y 71).

Por otra parte, el sistema que se establece para convocar al Congreso a legislatura extraordinaria, deja esa atribución prácticamente en manos exclusivas del Presidente (Art. 32). De este modo, mediante el ejercicio de esta facultad y la calificación de las urgencias, queda al arbitrio del Presidente decidir las materias de que las Cámaras deban ocuparse.

3ero.- En el orden legislativo.- El Presidente de la República aumenta sus poderes, en desmedro del Parlamento, como consecuencia de dos reformas :

a) la ampliación de su potestad reglamentaria a todas las materias que no sean propias del dominio legal y la consiguiente reducción de los asuntos materia de ley exclusivamente a los que la Constitución enumera (arts. 32-N. 8 y 60); y

b) el incremento de las facultades del Presidente en el proceso de formación de la ley, según veremos en el Capítulo V de este informe.

4to.- Regímenes de excepción.- Es en esta materia donde la omnipotencia presidencial adquiere caracteres exorbitantes sin necesidad de aprobación del Congreso y con el sólo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, organismo reducido en el que los personeros de las Fuerzas Armadas y de Orden forman mayoría, el Presidente de la República podrá suspender la libertad personal y otras de las más importantes garantías constitucionales (Véase Capítulo X de este informe).

5to.- En cuanto a las relaciones exteriores.- Al suprimirse la exi-

gencia de que el nombramiento de Embajadores y Agentes Diplomáticos cuente con la aprobación del Senado (art. 32-N. 11), que tanto la Constitución de 1925 como la de 1833 establecían, el manejo de las relaciones exteriores queda casi del todo en las exclusivas manos del Presidente de la República.

6to.- En cuanto a las Fuerzas Armadas.- Al suprimirse el acuerdo del Senado que las Constituciones de 1833 y 1925 prescribían para conferir los grados de oficiales superiores (art. 32-N. 18), esta atribución pasa a ser privativa del Presidente de la República; y

7mo.- En cuanto a la Administración del Estado.- Al suprimirse el acuerdo del Senado que las referidas Constituciones exigían para destituir a los jefes de servicios y empleados superiores (art. 32-N. 12), dichos servidores resultan excluidos de la carrera funcionaria y la Administración Pública queda prácticamente a merced del Presidente.

#### IV.- JIBARIZACION DEL CONGRESO NACIONAL

Así como la nueva Constitución agiganta el poder presidencial, minimiza al Parlamento : disminuye la representatividad de ambas Cámaras, reduce sus atribuciones y degrada la función parlamentaria a una condición casi vergonzante.

Esto resulta evidente de las siguientes circunstancias :

1.- Composición y generación de la Cámara de Diputados. Estará integrada por 120 miembros elegidos por períodos de cuatro años en votación directa por distritos electorales (art. 43). La Constitución no establece pauta alguna sobre la población y el territorio que determinarán el tamaño de esos distritos ni el número de diputados que cada uno elegirá. Tampoco regula el sistema electoral. Como todo ello queda entregado a "leyes orgánicas constitucionales" que dictará la Junta, de lo que ella establezca dependerá la efectiva representatividad de la Cámara de Diputados.

2.- Composición y generación del Senado. Estará integrado por dos clases de senadores :

a) veintiseis elegidos en votación directa, a razón de dos por cada una de las 13 regiones del país. Estos senadores durarán ocho años en sus cargos y se renovarán alternadamente cada cuatro años (art. 45). Como la Constitución no regula el sistema electoral, dependerá de la "ley orgánica" que sobre esta materia dicte la Junta, que en la elección de estos senadores haya alguna proporcionalidad o sólo logre representación la mayoría; y

b) los ex Presidentes de la República, dos ex Ministros de la Corte Suprema y un ex Contralor designados por dicha Corte; un ex Comandante en Jefe de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y un ex Director General de Carabineros designados por el Consejo Nacional de Seguridad y un ex Ministro de Estado y un ex Rector de Universidad nombrados por el Presidente de la República (art. 45). Esto significa que, aparte de los ex Presidentes de la República, nueve senadores serán designados, de donde resulta que normalmente bastará al Gobierno contar con 4 o 5 de los 26 senadores elegidos, para conseguir más del tercio del Senado y asegurarse el predominio de su opinión en cualquier desacuerdo con el Congreso.

3.- Requisitos para ser parlamentario : Se exige haber cursado enseñanza media o equivalente y tener tres años de residencia en la respectiva región, contados hacia atrás desde el día de la elección (arts. 44 y 46). Estas exigencias dificultarán la llegada al Congreso de personeros de la clase obrera -que a menudo no pueden cursar la enseñanza media- y de personalidades de gran prestigio nacional -que generalmente residen en Santiago-.

4.- Inhabilidades para ser parlamentario. Entre las muchas que establece el art. 54, sobresale la que afecta a "las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal" o que lo hayan hecho en los dos años anteriores a la elección. Este precepto impedirá que lleguen a ser parlamentarios quienes, por su espíritu público o vocación de servicio, demuestren mayor conciencia cívica o capacidad de liderazgo nacida en la base social. Así el manejo de la cosa pública quedará en manos de burócratas destacados por el gobierno y de personeros de influyentes intereses, carentes de formación y de convicciones políticas.

5.- Prohibiciones a los parlamentarios. El texto excluye a los parlamentarios de toda participación activa en los problemas propios de la convivencia social. Con tal fin, aumenta las prohibiciones que les afectan, al extremo de sancionar con la cesación en su cargo al diputado o senador que intervenga de cualquier manera en un conflicto laboral o estudiantil, aunque sea con el propósito de contribuir a solucionarlo (art. 57 inc. 4to.).

Igual sanción aplica al parlamentario que presente una moción o indicación que el Tribunal Constitucional declare manifiestamente contraria a la Constitución y al que, ejerciendo las funciones de Presidente de su Corporación o de una Comisión, la someta a votación (art. 57 inc. 6to.). Esta norma es aberrante, puesto que la calificación de constitucionalidad de cualquier moción o indicación, importa un juicio

muchas veces complejo en que caben interpretaciones y es posible incurrir en errores, especialmente cuando el Presidente de la Corporación o de una Comisión debe resolver de inmediato, sin tiempo para un adecuado estudio.

Curiosamente, dicha sanción no se aplica al Presidente de la República si propone proyectos o indicaciones abiertamente inconstitucionales, u observaciones extrañas a las ideas centrales o matrices del proyecto, cosa esta última que el art. 70 le prohíbe, pero no castiga.

6.- Reducción de la inviolabilidad parlamentaria. La inviolabilidad de los parlamentarios por la expresión de sus opiniones, donde quiera que las expresen, es un principio universalmente consagrado para garantizar su independencia en el desempeño de sus funciones. El nuevo texto prácticamente anula esa inviolabilidad, al limitarla a las opiniones que manifiesten y los votos que emitan "en sesiones de sala o de comisión" (art. 58).

7.- Privación de funciones propias del Congreso. Todos los ordenamientos constitucionales democráticos reconocen al Parlamento el poder de establecer por sí mismo las normas de su funcionamiento, de auto convocarse a legislaturas extraordinarias, de formar su propia tabla de trabajo y calificar las urgencias, de pronunciarse con cierta libertad sobre el Presupuesto de la Nación y, sobretodo, de calificar las circunstancias de emergencia que justifiquen la limitación o restricción de las libertades públicas y algunos derechos individuales por determinados períodos.

Las atribuciones que en estas materias otorga la nueva Constitución al Presidente de la República, precedentemente señaladas, despojan al Congreso de esas funciones inherentes a todo Parlamento y lo dejan totalmente subordinado al Ejecutivo.

8.- Menoscabo de la Cámara de Diputados. El poder de la Cámara como órgano político de representación popular, es considerablemente disminuido al facultarse al Presidente de la República para disolverla una vez durante su período (art. 32-N.5) y al privarse de toda eficacia a sus facultades fiscalizadoras. Si bien el texto relativo a éstas (art. 48) no difiere aparentemente del que establecía la Constitución de 1925, se introduce un cambio que prácticamente anula todo su valor, al disponerse que frente a las observaciones o acuerdos de la Cámara de Diputados, "la obligación del gobierno se entenderá cumplida por el sólo hecho de entregar su respuesta". Esto impide a la Cámara discutir y rechazar esa respuesta y nombrar comisiones investigadoras para esclarecer los hechos objeto de sus observaciones.



El menosprecio por la Cámara se expresa también en el hecho de que su Presidente haya sido rebajado al tercer lugar en el orden de subrogación del Presidente de la República.

9.- Menoscabo del Senado. Aparte de privar al Senado de la intervención que tenía en los nombramientos diplomáticos, en los ascensos de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y en la destitución de los Jefes de Servicios, el nuevo texto cercena gravemente la función del Senado al prohibirle, a pretexto de negarle facultades fiscalizadoras y "destinar sesiones especiales o partes de sesiones a emitir opiniones" sobre los actos del Gobierno o de las entidades que de él dependan, ni sobre materias ajenas a sus funciones específicas (art. 49).

A lo largo de la historia patria, el Senado fue siempre centro de un elevado debate nacional sobre los principales problemas del país, a través del cual cumplió una importante función política de orientar a la opinión pública y al propio gobierno. Con esta prohibición, se impide todo debate público a nivel oficial sobre las grandes cuestiones nacionales, dejando entregada su discusión tan sólo a lo que expresen los medios de comunicación de masas.

#### V.- PREDOMINIO DEL PRESIDENTE EN LA FUNCION LEGISLATIVA.

El abismante desequilibrio entre el poder del Presidente de la República y el del Congreso Nacional, ya evidenciado, se acentúa con la subordinación del Parlamento al Gobierno en el ejercicio de la función legislativa.

Aunque la tarea de legislar exige siempre la participación del Parlamento y del Gobierno, es característica de las democracias que la potestad legislativa reside esencialmente en el primero. La nueva Constitución chilena establece la regla inversa, puesto que otorga preeminencia al Presidente de la República sobre el Congreso Nacional en el proceso de generación de las leyes.

Esta preeminencia se manifiesta, además de las atribuciones del Presidente que señalamos en los Nos. 2do., 3ero. y 4to del Capítulo III, en los siguientes hechos :

1ero.- Clasificación de las leyes en varios tipos de diferentes grados :

a) Leyes Orgánicas Constitucionales, llamadas a regular las materias de mayor trascendencia, que la Constitución expresamente señala. En el párrafo 2do. del Capítulo I enunciamos las principales de esas materias.

Para aprobar, modificar o derogar algunas de estas leyes, será necesario el voto de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio. Igual regla se aplicará a las leyes que interpretan los preceptos constitucionales (art. 63);

b) Leyes de quorum calificado, que versan sobre materias que, por su importancia, la Constitución somete también a tratamiento especial. Es el caso de la tipificación y penalidad de las conductas terroristas, la rehabilitación de la ciudadanía, la asignación a un delito de la pena de muerte, la organización y atribuciones del Consejo Nacional de Radio y Televisión, la posibilidad de que el Estado pueda realizar actividades empresariales y el establecimiento de limitaciones o requisitos para la adquisición de algunos bienes por particulares.

Para aprobar, modificar o derogar estas leyes se requerirá el voto de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio (art. 63); y

c) Leyes ordinarias o, simplemente, leyes, que versan sobre el resto de los asuntos que son materia de ley, cuya aprobación, modificación y derogación queda sujeta a normas análogas a las que regían en la Constitución de 1925.

No es aventurada suponer que todas las materias reservadas a "leyes orgánicas constitucionales" y a "leyes de quorum calificado", serán reguladas por la Junta de Gobierno en los próximos nueve años, y ella también dictará todas las "leyes interpretativas de la Constitución" que crea conveniente. En tales circunstancias, cuando el Congreso empiece a funcionar, le será prácticamente imposible, por los altos quorum que requeriría, modificar lo que la Junta haya prescrito sobre esas materias para implementar la autocracia.

2do.- Aumento de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente. La enunciación de los proyectos que sólo pueden tener su origen en mensaje presidencial, que hace el art. 62, comprende muchas más materias que las ya abundantes en la Constitución precedente.

3ero.- Aumento de las materias susceptibles de delegación legislativa. En el régimen anterior, el Congreso sólo podía facultar al Presidente para dictar decretos con fuerza de ley sobre las materias que expresamente señalaba. En el nuevo texto, el art. 61 lo faculta para hacerlo sobre cualquier materia propia de ley, salvo las que expresamente excluye.

4to.- Reducción de las facultades del Congreso en materia presupuestaria y financiera. Se disminuye de cuatro a dos meses el plazo de que dispone para estudiar la ley de Presupuestos; se le priva de la facultad de aumentar o disminuir la estimación de los ingresos, atribución que pasa a ser exclusiva del Presidente; sólo se le faculta para aprobar o reducir los gastos enunciados en el proyecto del Gobierno, y se autoriza al Presidente para que, una vez despachada la ley de Presupuestos, reduzca proporcionalmente todos los gastos si estima que la fuente de recursos otorgada por el Congreso es insuficiente (art. 64).

5to.- Facultad del Presidente para insistir en un proyecto rechazado por la Cámara de origen. El art. 65 de la nueva Carta mantiene la regla de que desechado en general un proyecto en la Cámara de origen, no puede renovarse sino pasado un año. Pero exceptúa los proyectos de iniciativa del Presidente de la República, quien podrá en ese caso pedir que pase a la otra Cámara y si ésta lo aprueba, la de origen necesitará los dos tercios de sus miembros para rechazarlo.

6to.- La norma sobre veto presidencial (art. 70), mantiene una de las más graves fallas de la Constitución de 1925, que favorece el gobierno de la minoría al permitir que el Presidente imponga su voluntad a la del Congreso en materia legislativa con sólo disponer del apoyo de un tercio más uno de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Es obvio que la posibilidad de que ésto ocurra aumenta considerablemente con la nueva composición del Senado.

VI.- PODER JUDICIAL COMPROMETIDO CON EL REGIMEN, VINCULADO A LO POLITICO Y PRIVADO DE SU FUNCIÓN DE TUTELAR LA LIBERTAD

La Constitución otorgada innova poco respecto al Poder Judicial. Sus autores parecen no haberse percatado de las graves deficiencias que ha puesto de relieve el sistema judicial chileno.

Las únicas reformas positivas que el texto introduce son la sujeción de los Tribunales Contencioso Administrativos a la superintendencia de la Corte Suprema, el tope de 75 años para el ejercicio de la magistratura y la facultad que se otorga a los tribunales colegiados para designar funcionarios suplentes.

En cambio, tres aspectos merecen especial reparo :

1ero.- Dependencia del Ejecutivo a través de los nombramientos. Al conservar el actual, el sistema que confía al Presidente de la República la designación de los magistrados, de entre listas de cinco o tres personas propuestas por la Corte Suprema o la de Apelaciones respectiva, mantiene de hecho al primero como definitivo artífice de la composición de los Tribunales Superiores. Surge, así, una relación muy especial entre la mayoría de éstos y el Gobierno, que afecta gravemente a la independencia del Poder Judicial, como se ha hecho notorio en los últimos tiempos. Este fenómeno se agravará con la ampliación a ocho años del período presidencial.

2do.- Decisiva intervención de la Corte Suprema en generación de órganos políticos. Es una de las mayores novedades del nuevo texto : la composición del Tribunal Constitucional y del Tribunal Calificador de Elecciones, cuyas funciones son -a lo menos- tan políticas como jurídicas, pasa a depender fundamentalmente de la mayoría de la Corte Suprema (arts. 81 y 84). De este modo el régimen, que cuenta con la mayoría de este Tribunal, se asegura también la de aquellas.

3ero.- Disminución de atribuciones esenciales. Desde la Carta Magna, a los Tribunales está confiada, la garantía de los derechos humanos y, especialmente, de la libertad personal. Esta función, de la esencia del Poder Judicial, sufre grave merma en el nuevo texto, al excluir a los Tribunales militares en tiempos de guerra de la superintendencia de la Corte Suprema (art. 79) y, muy especialmente, al prohibir a los Tribunales todo juzgamiento de las medidas que el Gobierno adopte bajo regímenes de excepción (art. 41).

VII.- EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL : UN PODER DE ORIGEN BUROCRATICO Y NO POPULAR.

Este organismo, creado por la reforma constitucional de 1970 para tutelar la constitucionalidad de las leyes en la etapa de su

generación y resolver conflictos de orden jurídico entre el Ejecutivo y el Congreso, experimenta en el nuevo texto substanciales modificaciones :

1.- Composición : En vez de cinco miembros, de los cuales tres nombraba el Presidente de la República con acuerdo del Senado y dos la Corte Suprema, estará constituido ahora por siete miembros, designados : tres por la Corte Suprema de entre sus ministros, uno por el Presidente de la República, dos por el Consejo de Seguridad Nacional y uno por el Senado.

Los personeros de la Corte Suprema no serán elegidos en una sola votación, como prescribía el texto anterior, sino en votaciones sucesivas, de modo que los tres representantes correspondan a la mayoría.

En cuanto a los otros integrantes, se reemplaza el requisito de haber desempeñado una cátedra universitaria de Derecho Público por el de ser o haber sido abogado integrante de la Corte Suprema en el caso de los que designen el Presidente y el Senado, y tener quince años de título de abogado tratándose de los que nombra el Consejo de Seguridad.

Con esta generación carente de toda representatividad popular, se asegura un tribunal eminentemente conservador y fiel intérprete de los sectores gobernantes. Es muy significativo que dos de sus miembros sean nombrados por el Consejo de Seguridad, organismo cuya composición y funciones nada tienen que ver con los problemas de orden constitucional.

2.- Atribuciones.-- Además de las tareas que la Constitución anterior le encomendaba, el nuevo texto entrega al Tribunal Constitucional un cúmulo de atribuciones que lo convierten en un verdadero superpoder del Estado.

Entre otras cosas, podrá controlar antes de su promulgación la constitucionalidad de las "leyes orgánicas" y de las que interpretan algún precepto de la Constitución; resolver las cuestiones sobre constitucionalidad de las leyes y de las reformas constitucionales que surjan durante la tramitación de los proyectos; resolver sobre la constitucionalidad de los Decretos con Fuerza de Ley y la de los decretos supremos que la Contraloría haya objetado; resolver sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en sus cargos de los parlamentarios; informar al Senado sobre la inhabilidad y la dimisión del Presidente de la República; privar de la ciudadanía a las personas que a su juicio infrinjan o hayan infringido el art. 8 de la Cons-

titución, y declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, movimientos y partidos que ese mismo precepto proscribiera (arts. 82 y 49 N. 7).

Basta lo anterior para advertir que este organismo burocrático quedará, en los hechos, por encima del Congreso Nacional y ejercerá sobre el Jefe del Estado un control superior al del Parlamento.

#### VIII.- LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN : SUPREMO PODER REAL

Junto al cesarismo presidencial y a la minimización del Congreso, la característica más notable de la Constitución otorgada es el poder político que reconoce a las Fuerzas Armadas.

Es en esta materia donde el nuevo texto se aparta más de la tradición constitucional chilena. Atribuye a las Fuerzas Armadas la función política de "garantizar el orden institucional de la República" (art. 90). Dota de inamovilidad en sus cargos a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros (art. 93) y hace del Consejo de Seguridad Nacional, en el que dichos funcionarios forman mayoría, un verdadero tutor de todos los Poderes Públicos.

1.- Las Fuerzas Armadas, garantes del ordenamiento institucional. Hasta ahora, las Constituciones Políticas de Chile --como ocurre en todos los Estados sujetos a un régimen constitucional--, entendieron que la función propia de las Fuerzas Armadas es la defensa nacional y, para tales efectos, las organizaron como cuerpos esencialmente profesionales, jerarquizados, disciplinados y ajenos a las contingencias políticas. Para asegurar esto último y su riguroso acatamiento a la autoridad constitucional, las pusieron bajo la dependencia del Presidente de la República y las caracterizaron como "obedientes y no deliberantes". Consecuencialmente, el Jefe de Estado podía nombrar y remover libremente a los Comandantes en Jefe de las instituciones armadas.

En el nuevo texto, esto cambia fundamentalmente. Se declara que "las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes" y se las caracteriza como "profesionales, jerarquizadas y disciplinadas" (art. 90). Pero al disponerse que las Fuerzas Armadas "garantizan el orden institucional de la República", se les confía una función eminentemente política, cuyo ejercicio supone que "deliberen" y podría llevarlas a "desobedecer".

Por otra parte, aunque la tendencia de la Constitución es

aumentar los poderes del Presidente de la República, en esta materia se los disminuye: ya no podrá nombrar libremente a los Comandantes en Jefe, sino entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, por periodos de cuatro años. Y tampoco podrá removerlos, salvo con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, donde dichos Comandantes constituyen la mayoría (art. 93<sup>4</sup>).

Resulta, así, que en el nuevo régimen constitucional, las Fuerzas Armadas se yerguen como un poder con autonomía frente a las autoridades del Estado y al propio Presidente de la República.

2.- El Consejo de Seguridad Nacional. Este organismo es expresivo de ese poder. Será presidido por el Presidente de la República e integrado por los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros (art. 95).

Además de sus facultades para nombrar dos miembros del Tribunal Constitucional, para dictarse su propio reglamento y para cumplir ciertas tareas de asesoría, estará autorizado para "recabar de las autoridades y funcionarios de la Administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado", los que deberán serle proporcionados, y para "representar, a cualquier autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que a su juicio atente gravemente contra las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional", lo que hará mediante acuerdos públicos o privados (art. 96).

Tanto el Congreso Nacional, los Tribunal de Justicia, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, el Contralor General de la República, como el propio Presidente de la República, podrán ser notificados de estos acuerdos. Y tales "representaciones", provenientes de quienes detentan el monopolio de la fuerza armada, tendrán una connotación muy especial, vigorosa y difícil de resistir.

Basta lo dicho para comprender que la nueva Constitución hace de las Fuerzas Armadas y de Orden el supremo poder real. Todas las autoridades de la República quedan de algún modo subordinadas, más que a la voluntad del pueblo, a la de las Fuerzas Armadas, con total prescindencia del querer popular

#### IX.- DECLARACION DE DERECHOS RETORICA E INDIVIDUALISTA

El tratamiento de los derechos humanos en la Constitución otorgada revela dos contradicciones notorias: una, entre el reconocimiento teórico de esos derechos y la aplicación práctica de la doctrina de la seguridad nacional en que se inspira el régimen político;

la otra, entre la concepción autoritaria del Estado y la concepción liberal de la economía.

Estas contradicciones determinan un sistema que reconoce algunos derechos individuales y olvida los derechos económico-sociales, que asegura la libertad económica y restringe la libertad política y que, en último término, subordina la vigencia de derechos fundamentales al arbitrio del gobierno, mediante un drástico régimen de estados de excepción.

La enunciación de derechos de la nueva Constitución, casi igual a la del Acta Constitucional N. 3, perfecciona en varios aspectos las normas de la Constitución anterior; pero en muchos otros importa un grave retroceso.

Su mayor mérito es, sin duda, la introducción del recurso de protección, para resguardar otros derechos, distintos de la libertad personal, afectados por arbitrariedades (art. 20).

Pero analizada a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos y sus pactos complementarios ratificados por Chile, esa enunciación merece numerosos reparos, especialmente los que siguen:

a) Aunque el texto prohíbe "la aplicación de todo apremio ilegítimo" (art. 19-N. 1), no pone el énfasis de dichos convenios en que "nadie será sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes";

b) El texto contraría esos convenios cuando autoriza para prolongar hasta diez días la detención de una persona sin ponerla a disposición de la justicia (art. 19-N. 7);

c) El principio de igualdad ante la ley que el texto consagra (art. 19-Nos. 2 y 3), es flagrantemente contradicho por otros preceptos de la misma Carta, como los arts 8 y 54-N. 7;

d) Se consagra la libertad de trabajo (art. 19-N. 16); pero nada se dice sobre el derecho al trabajo y a su justa remuneración;

e) El derecho a sindicarse sólo se reconoce "en los casos y forma que señala la ley", omitiéndose toda referencia al derecho a constituir federaciones y confederaciones sindicales (art. 19-N. 19);

f) Se desconoce el derecho a la participación, que la Carta Fundamental anterior reconocía expresamente, y nada se dice sobre el deber del Estado de promover el desarrollo y de remover los obstáculos que limitan, en el hecho, la libertad e igualdad de las personas y grupos;

g) Se restringe la función social de la propiedad, eliminándose lo relativo al "mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad" y a "la elevación de las con-



diciones de vida del común de los habitantes"; se elimina como causa de expropiación el "interés social" y se dispone que su indemnización deba pagarse siempre al contado, salvo acuerdo con el dueño (art. 19-N. 24).

#### X.- ESTADOS DE EXCEPCION : DICTADURA AL ARBITRIO DEL PRESIDENTE

Los reparos antedichos resultan nimias si se los compara con las reglas sobre "Estados de excepción constitucional" que prescriben los arts. 30 a 41. En virtud de ellas, los principales derechos que la Constitución "asegura a todas las personas", pueden ser "afectados en su esencia" mediante suspensiones, limitaciones o restricciones que el Presidente de la República disponga ante situaciones especiales : guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

Frente a tales situaciones, el Presidente podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea, de sitio, de emergencia o de calamidad pública. Para ello le bastará el acuerdo del Consejo de Seguridad, salvo el estado de sitio por más de diez días, que requerirá del Congreso.

Durante la vigencia de estos estados, transitorios pero prorrogables, el Presidente estará facultado, en diversa medida según los casos, para suspender o restringir la libertad personal, la de información, la de opinión y la de trabajo, el derecho de reunión, de asociación y de sindicación. Podrá censurar la correspondencia y las comunicaciones, disponer requisiciones y limitar el ejercicio del derecho de propiedad. En estado de sitio podrá arrestar y trasladar personas, expulsarlas del país o prohibirles su ingreso al territorio, y estas dos últimas medidas se prolongarán indefinidamente. Durante los estados de asamblea y de sitio, no regirán los recursos de amparo ni de protección, y los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos de las medidas adoptadas.

Todo lo anterior significa que, bajo la vigencia de la Constitución otorgada, los más sagrados derechos de las personas serán letra muerta cada vez que el Presidente, con el simple acuerdo del Consejo de Seguridad y, excepcionalmente, del Congreso, estime conveniente imponer al país lo que los romanos llamaban "dictadura".

#### XI.- ORDEN ECONOMICO SOCIAL CAPITALISTA Y NO PARTICIPATIVO.

Una Constitución Política no debe identificarse con determinada política económica. Mientras aquella es permanente, esta última es ne-

cesariamente transitoria, sujeta a los requerimientos siempre cambiantes de las circunstancias históricas y a la voluntad mayoritaria del pueblo.

Sin embargo, la nueva Constitución se define clara y tajantemente por un orden económico determinado, que persigue como ideal y con el cual se identifica: el capitalismo individualista de libre mercado.

Esto se manifiesta, principalmente, en la fuerte protección a los derechos individuales de carácter económico y en el desconocimiento del rol del Estado y de las organizaciones sociales en materia económica.

Entre otras expresiones de estas tendencias, resaltan las siguientes:

a) La categórica y reiterada afirmación de la libertad económica del individuo (art. 19-Nos. 16, 21 y 23) y el establecimiento de trabas para cualquier acción que pueda limitarla, ya provenga del Estado o de organizaciones sociales;

b) La consagración de la propiedad privada como un derecho casi absoluto y prácticamente inviolable: el protegido de todos los derechos (art. 19-N. 24);

c) La falta total de normas que reconozcan la indispensable función del Estado en el proceso económico, ni que le asignen alguna intervención para planificar o fomentar el desarrollo, ni para favorecer la justicia en las relaciones económico-sociales. Por el contrario, se somete a severas restricciones cualquier acción del Estado que pueda influir en la economía (arts. 19-N. 22; 60-Nos. 7, 8, y 9; 62-N.3 y 98) y se le prohíbe desarrollar actividades empresariales, salvo que las autorice una ley de quorum calificado (art. 19-N. 21); y

d) El menosprecio total de las organizaciones sociales como factores activos de la vida económica. No se contempla la existencia de ningún organismo de participación, ni a nivel macro-económico, como podría ser un Consejo Económico-Social, ni a nivel de las empresas.

En suma, la Constitución otorgada procura perpetuar, mediante su institucionalización, el actual modelo económico liberal capitalista, e ignora en absoluto el deber colectivo de solidaridad de la comunidad con las necesidades básicas del desarrollo nacional, y de las personas y grupos sociales más postergados.

## XII.- CENTRALISMO ADMINISTRATIVO.

La característica fundamental del régimen que la nueva Constitución establece para la Administración del Estado es su centralismo. En último término, todas las atribuciones decisorias importantes se ra-

dican en el Presidente de la República o en autoridades que de él dependen directa o indirectamente.

Aunque la "organización básica de la Administración Pública" queda sujeta a lo que disponga una "ley orgánica constitucional" que dictará la Junta (art. 38), la Carta consagra su Capítulo XIII al "Gobierno y Administración Interior del Estado".

En el plano regional y provincial, las funciones de gobierno y administración se identifican. Ambas quedan confiadas a personeros de la exclusiva confianza del Jefe de Estado : los Intendentes Regionales y los Gobernadores Provinciales. Si bien se programa la existencia de "Consejos Regionales", cuya composición será regulada por "ley orgánica constitucional", estos serán organismos meramente asesores del Intendente, sin más atribución efectiva que aprobar los proyectos relativos al plan de desarrollo y al presupuesto regional (arts. 100 a 102).

En el plano comunal, desaparece la Comuna autónoma, gran conquista histórica en el proceso de democratización de Chile y cuyo origen se remonta a los Cabildos coloniales. Aunque se habla de "Municipalidades", se deja en claro que la "máxima autoridad" administrativa comunal serán los Alcaldes, designados por el Consejo Regional respectivo o por el Presidente de la República según la ley disponga. Y si bien habrán "Consejos Comunales", no serán elegidos por sufragio universal sino formados por "representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional", excluidas las de naturaleza gremial y sindical, y tendrán funciones meramente asesoras del Alcalde, salvo para aprobar el plan de desarrollo y el presupuesto comunal (arts. 107 a 110).

### XIII.- REFORMA CONSTITUCIONAL : TRAMPA PARA PERPETUAR EL REGIMEN

Las normas sobre esta materia procuran congelar o petrificar el régimen constitucional, entabando de tal modo su modificación que se haga prácticamente imposible.

Por regla general, para ser aprobado por el Congreso un proyecto de reforma de la Constitución, requerirá el voto favorable de los  $\frac{3}{5}$  de los diputados y de los senadores en ejercicio. Si el Presidente lo veta totalmente, el Congreso necesitará para insistir las  $\frac{3}{4}$  partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara. Si el veto es parcial, el Congreso sólo podrá insistir en las disposiciones observadas con el voto de los  $\frac{2}{3}$  de ambas Cámaras. Y aún frente a estas insistencias, el Presidente no queda obligado a promulgar la reforma : puede recurrir a plebiscito (arts. 116 y 117).

Pero si el proyecto procura reformar las reglas sobre plebiscito, disminuir las facultades del Presidente o aumentar las del Congreso, sólo podrá ser aprobada si, además de los 2/3 de cada Cámara, cuenta con la aceptación del Presidente (art. 118).

Y si el proyecto procura reformar las bases de la institucionalidad o las normas sobre Tribunal Constitucional, sobre Fuerzas Armadas y sobre Consejo de Seguridad, además de los requisitos del párrafo precedente, deberá esperar la próxima renovación conjunta a ambas Cámaras y ser ratificada por los 2/3 de los miembros en ejercicio de cada Cámara del nuevo Congreso. Y aún cumplida esta exigencia, el Presidente podrá convocar a plebiscito (art. 118).

De lo anterior resulta que en la práctica no habrá reforma constitucional posible sin acuerdo del Presidente, dada su ingerencia directa o indirecta en la generación del Senado y su control sobre la tabla del Congreso.

Todo esto significa, en buen romance, que en vez de una Carta flexible y "crecedora" -grandes méritos que los estudiosos reconocen a las de 1833 y 1925-, la Constitución otorgada nace con pretensiones de inmutable. Con el afán evidente de perpetuar el régimen que impone, hace prácticamente imposible su modificación por los caminos que ella consagra, aunque una clara mayoría del país quiera cambiar dicho régimen.

#### XIV.-- DISPOSICIONES TRANSITORIAS : NUEVE AÑOS MAS DEL ACTUAL REGIMEN

Todo lo anterior sólo adquirirá plena vigencia al cabo de nueve años a contar del 11 de Marzo en curso.

Entretanto, las disposiciones transitorias limitarán su aplicación, principalmente en las siguientes materias :

1.- No habrá elección de Presidente de la República. Las funciones de tal serán ejercidas por el General Pinochet.

2.- No habrá Congreso Nacional. En su lugar actuará la Junta de Gobierno, que ejercerá los poderes constituyente y legislativo y podrá dictar "leyes interpretativas de la Constitución" y las "leyes orgánicas constitucionales". Si acordare reformar la Constitución, las modificaciones deberán ser aprobadas por plebiscito.

3.- El General Pinochet, además de las atribuciones que la nueva Constitución otorga al Presidente de la República, podrá nombrar y remover libremente a los Alcaldes, decretar por sí sólo los estados de emergencia y de catástrofe y, cuando a su juicio haya peligro de per-

turbación de la paz interior, podrá atribuirse -por períodos de seis meses renovables- facultades de arrestar personas hasta por veinte días, restringir el derecho de reunión y la libertad de información, prohibir el ingreso al país o expulsar de su territorio a las personas a quienes impute determinadas conductas o califique de peligrosas y relegar a cualquier persona al lugar que ordene, medidas todas que "no serán susceptibles de recurso alguno".

4.- Al término de ocho años, los jefes de las instituciones armadas **propondrán** al país quien deba suceder al General Pinochet por los ocho años siguientes. En ese caso no regirá la prohibición de reelección. La ciudadanía se pronunciará en plebiscito sobre esa proposición y si la aceptare, el nuevo Presidente, al cabo de nueve meses de funciones, convocará a la primera elección de diputados y senadores; y

5.- Si en el referido plebiscito dicha proposición no fuere aceptada, el Presidente y la Junta de Gobierno continuarán en funciones un año más, y tres meses antes del vencimiento de ese año se efectuarán elecciones conjuntas de Presidente de la República, diputados y senadores.

Basta lo dicho para comprobar que en los próximos nueve años continuará en vigencia el régimen de facto imperante en Chile en los últimos siete años y medio. El pueblo no tendrá ninguna intervención en el gobierno. Tampoco existirá en Chile un Estado de Derecho, puesto que no habrá verdadera separación de Poderes Públicos y el Presidente dispondrá de facultades omnímodas para anular la libertad personal y suspender o restringir los principales derechos humanos.

**XV.- EN RESUMEN : LA NUEVA CONSTITUCION SOLO INSTITUCIONALIZA Y PROCURA PERPETUAR EL AUTOCRATISMO PLUTOCRATICO MILITARISTA.**

Todo lo dicho demuestra que, aunque la nueva Carta hable de "república democrática", lo que establece es un régimen autoritario bajo la fachada de instituciones y procedimientos aparentemente democráticos.

El poder real no residirá en el pueblo. Este no tendrá más participación en el gobierno que elegir, cada ocho años, al Presidente de la República, participación de la que estarán excluidas las personas y partidos que el Tribunal Constitucional inhabilite.

El Presidente así elegido tendrá poderes dictatoriales. El Congreso Nacional carecerá de las atribuciones propias de un verdadero Parlamento. El Presidente no estará sujeto a ningún control efectivo de

auténticos representantes populares. Su autoridad no tendrá otro contrapeso que la del Tribunal Constitucional y la de las Fuerzas Armadas.

Este régimen es expresión de un pacto tácito entre el liberalismo económico y la ideología de la seguridad nacional. Detrás de ese pacto está la alianza entre el poder económico privado y el poder militar.

Esta Constitución nace totalmente comprometida con el esquema de gobierno imperante y con los actuales detentadores del poder. Su objetivo básico es perpetuar el actual régimen e impedir el cambio económico social. Su característica más profunda, el miedo al pueblo.

Por eso se atomiza, debilita y priva de participación real a las organizaciones sociales u organismos intermedios. Por lo mismo se intenta aislar a "los políticos" y degrada la actividad política. El espíritu público, la conciencia cívica, son vistos como males que se procura aniquilar. Se quiere una sociedad aturdida, dócil y segregada en compartimentos estancos.

La nueva Carta no establece la Democracia, ni conduce gradualmente a ella. Por el contrario, cierra las puertas a la Democracia. Impide cualquier evolución política, económica y social profunda dentro de sus marcos. Hace prácticamente imposible un cambio de la institucionalidad por los medios que ella prescribe para reformarla.

Por todo esto, la Constitución otorgada plantea a todos los chilenos demócratas y humanistas, que rechazamos la violencia, un desafío vital que es a la vez un deber patriótico: encontrar vías pacíficas para que Chile se reencuentre con su vocación histórica libertaria y de progresiva democratización.

GRUPO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Santiago, Marzo de 1981.-