

Informe sobre el proyecto de Constitución Política del
Consejo de Estado.-

Cumpliendo el encargo que se nos confió, resumimos en este informe las principales apreciaciones que nos sugiere el análisis del proyecto de nueva Constitución Política para Chile que el Consejo de Estado entregó el 8 de Julio en curso.

I. Caracterización general.

El proyecto no propone reformas a la Constitución de 1925 sino una nueva Constitución Política, substancialmente diferente.

Partiendo de una concepción autoritaria del Estado, que desconfía del pueblo y tiende a concentrar al máximo el ejercicio del poder político, establece como régimen permanente para Chile un verdadero cesarismo presidencial. Consecuentemente con esa idea básica, disminuye la representatividad del Parlamento, reduce considerablemente sus atribuciones, y minimiza el rol de todos los órganos de participación, en especial de los partidos políticos.

Con el explícito objeto de consolidar ese régimen, se programa un largo período -llamado "de transición"- en el que el actual gobernante Gral. Pinochet ejercería poderes omnímodos propios de un dictador.

De este modo, el proyecto contraría la tradición democrática chilena y el proceso histórico de progresiva democratización nacional, para perpetuar, en cambio, el gobierno de la oligarquía plutocrática actualmente dominante.

II. Fundamentación histórico-política.-

El proyecto se funda en una interpretación simplista, parcial y notoriamente distorsionada de la historia de Chile. Su preámbulo sobre los "antecedentes de la crisis institucional", reniega de todo el pasado democrático de nuestra patria, base indiscutible del progreso cívico y social de Chile y de su prestigio internacional.

Para los autores del proyecto, "la época de mayor grandeza de la República" fue la que se vivió entre 1833 y 1874, bajo un autoritarismo heredado de las estructuras coloniales, pero revestido de formas republicanas y democráticas. A partir de las reformas constitucionales promulgadas por el Presidente Errázuriz Zañartu, el país habría ido decayendo de tumbo en tumbo como efecto del debilitamiento del poder presidencial. La reforma constitucional de 1925 no habría logrado restablecerlo suficientemente y "el mal uso deliberado que se hizo del sistema" sería la causa de que los partidos marxistas llegaran al poder y de la crisis subsiguiente. El Congreso, los partidos políticos, los medios de comunicación y la politización de gremios y sindicatos, dominados por la demagogia, serían los grandes culpables de todos los males del país.

Para los miembros del Consejo de Estado nada cuentan el afianzamiento de las instituciones republicanas y de las libertades públicas durante el período liberal, ni la incorporación de las clases medias y del proletariado obrero y campesino como miembros activos de la comunidad nacional, ni todo el desarrollo cívico, económico, social y cultural experimentado por Chile en el correr de un siglo. A esta altura de los tiempos, quieren retrotraer al país a un régimen inspirado en instituciones coloniales.

En su afán de atribuir a pocos las obras duraderas y menospreciar la acción de los cuerpos colegiados, falsean la verdad sobre los orígenes de las Constituciones de 1833 y 1925. En efecto, atribuyen la primera a sólo 7 personas, silenciando que ella se generó en la llamada "Gran Convención", elegida por el Congreso Nacional y formada por 36 miembros, de los cuales 30 fueron parlamentarios, y que si bien una Comisión de 7 miembros de su seno elaboró las proposiciones, fue dicha Convención en pleno la que estudió y aprobó su texto, artículo por artículo, entre Octubre de 1832 y Mayo de 1833. En cuanto a la segunda, silencian que la Comisión Constituyente que el Presidente Alessandri Palma designó, a falta de Congreso en funciones, estuvo integrada por las personalidades más representativas en ese tiempo de todos

los sectores, desde conservadores a comunistas, y trabajó en plena vigencia de las libertades públicas y funcionamiento de los partidos políticos.

Finalmente, es penoso advertir que las consideraciones del Consejo de Estado sobre los "antecedentes de la crisis institucional", no abordan ninguno de los problemas más significativos que condujeron a esa crisis, como fueron la ausencia de mayorías estables de gobierno, la inadecuada representatividad de los órganos del Estado, la falta de mecanismos de participación de las organizaciones representativas de intereses económico-sociales y la carencia de sistemas expeditos de solución de los conflictos entre los Poderes del Estado. El largo preámbulo del proyecto en examen y las disposiciones del mismo, ignoran totalmente estas fallas, cuya corrección es indispensable para restablecer la eficiencia de nuestra institucionalidad democrática.

III. Bases de la institucionalidad.

1º. El proyecto mantiene la vieja tesis de que la soberanía reside en la Nación (art. 5º), desplazada en la moderna teoría constitucional por la doctrina de la soberanía popular, que la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra al reconocer que "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público" (art. 21).

Este no es un distingo puramente semántico y carente de consecuencias prácticas. Supone atribuir a la Nación, concebida como un todo abstracto, una voluntad propia y diferente de las personas humanas que la componen, es decir del pueblo, y de ese modo escamotear la voluntad real de éste. Tal doctrina ha servido en la historia para fundamentar dictaduras como la nazi en Alemania y la facista en Italia.

El texto propuesto por el Consejo de Estado, limita la participación del pueblo en el ejercicio de la soberanía a los plebiscitos y elecciones que el mismo proyecto contempla y, en todo lo demás, encomienda ese ejercicio a autoridades generadas en su mayoría sin participación popular.

2. El proyecto declara que "el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación su respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana" (art. 5º inc. final), ^{lo que} constituye un avance positivo. Desgraciada-

mente, esa declaración resulta contradicha por varios preceptos a que más adelante nos referiremos, en especial los que regulan estados de excepción.

3. El proyecto establece el delito de opinión, excluyendo del ejercicio de la soberanía y, consiguientemente, ^{de} toda participación política, a las personas, grupos, organizaciones, movimientos y partidos que propaguen las doctrinas que señala (art. 8).

Aparte de que la experiencia histórica demuestra que las proscripciones ideológicas han sido siempre ineficaces para los fines que persiguen, esta norma se presta a las más graves discriminaciones y abusos. La existencia de todo partido político y los derechos de cualquier persona a participar en la vida nacional y en las organizaciones comunitarias y aun a trabajar, quedan a merced de la decisión discrecional de cuatro jueces que formen mayoría en el Tribunal Constitucional (arts. 81 y 82). Los partidarios del divorcio podrían ser acusados de "propagar doctrinas que atenten contra la familia" y quienes se definan a favor de los trabajadores en los conflictos sociales, ser tachados de propiciar la lucha de clases.

Además, al imponer las drásticas sanciones que este proyecto autoriza a quienes "hayan incurrido" en el pasado en los hechos que menciona, aunque entonces fueran perfectamente lícitos, establece la retroactividad de la ley penal, vulnerando esenciales principios de derecho y de justicia.

4. La condena constitucional al terrorismo es positiva (art. 9), pero el precepto la formula en términos que merecen, a lo menos, dos observaciones:

a) nada justifica la competencia exclusiva de los Tribunales militares respecto de "los delitos que la ley califique como conductas terroristas", y ello resulta de enorme gravedad cuando expresamente se excluye ese juzgamiento de toda posible revisión por la Corte Suprema (art. 79), lo que constituye una discriminación aberrante (y denota desconfianza al más alto Tribunal de la República) y

b) la prohibición de la amnistía respecto a estos delitos, junto con significar una limitación innecesaria a los poderes colegisladores, constituye un obstáculo insalvable para poner término al terrorismo mediante políticas de

pacificación que, en determinadas circunstancias históricas, han demostrado muchas veces ser las más eficaces para ello.

5. El proyecto mantiene la ciudadanía a los 18 años, (art. 13), y establece la obligatoriedad del sufragio (art. 5) cosas ambas que nos parecen positivas.

6. El proyecto priva del derecho de sufragio a todo el personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros mientras se encuentre en servicio activo (art. 14), lo que importa una discriminación contraria al derecho de ese personal a participar, en igualdad de condiciones con el resto de los chilenos, en el gobierno del país, como ocurre en todas las democracias contemporáneas.

7. El proyecto no establece las bases del sistema electoral, sino que las deja enteramente entregadas a una ley orgánica constitucional (art. 18), lo que nos parece manifiestamente inconveniente dada la trascendencia de esta materia y lo que más adelante observaremos sobre la forma como se proyecta generar esa clase de leyes.

8. El proyecto elimina el art. 9 de la Constitución Política vigente hasta el 11 de Septiembre de 1973, que consagraba la existencia de los partidos políticos dotados de personalidad jurídica de derecho público, como órganos encargados de concurrir de manera democrática a determinar la política nacional y, específicamente, a intervenir en la generación de los Poderes Públicos.

Sólo contempla la posible formación de partidos políticos como meras asociaciones privadas en virtud del derecho de asociarse que reconoce el art. 19 Nº 15, y los deja en todo sujetos a las reglas y requisitos que establezca una ley orgánica constitucional. Además, tales partidos carecerían del derecho a presentar candidatos en las elecciones de diputados y senadores, el que se reconoce solamente a cierto número de electores (art. 43 y 44) y sus miembros quedarían inhabilitados para ser dirigentes gremiales (art. 23).

En esta materia, el proyecto demuestra inequívoca aversión contra los partidos políticos, que en toda Democracia son órganos indispensables para encauzar las corrientes de opinión y para la generación democrática de los Poderes Públicos.

IV.- Derechos y Deberes Constitucionales.-

A. Observaciones generales.

La regulación de los derechos humanos en el proyecto en examen, nos merece las siguientes observaciones generales:

1º. Es en varios aspectos restrictiva con respecto a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por Chile;

2º Elimina el derecho a participar que expresamente consagraba la Constitución Política vigente hasta el 11 de Septiembre de 1973 en el N° 17 de su art. 10;

3º. No contempla la norma que proponía el proyecto de la Comisión Ortúzar, acorde con los instrumentos internacionales referidos en el N° 1º, en cuanto a que "los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta asegura o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio"; y

4º. Las normas que el proyecto contempla sobre "Estados de Excepción Constitucional" (arts. 39 a 41), dejan buena parte de los derechos más fundamentales a merced de la voluntad del Presidente de la República.

En efecto, con el solo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, organismo integrado mayoritariamente por funcionarios que de él dependen, el Presidente de la República puede declarar los estados de Asamblea por guerra externa, de emergencia por alteración del orden público o peligro para la seguridad nacional y de catástrofe por calamidad pública. También puede declarar el estado de sitio por guerra interna o conmoción interior, con aprobación del Congreso, pero mientras éste se pronuncia puede aplicarlo de inmediato sin más acuerdo que el del referido Consejo.

Ahora bien: en estados de asamblea y de sitio quedan suspendidas o restringidas las libertades personales, de locomoción, de información y de opinión, los derechos de asociación y sindicación, y el Gobierno puede arrestar a las personas, trasladarlas dentro del territorio nacional, expulsarlas

del país e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones; en estado de emergencia proceden todas las medidas propias del estado de sitio, con excepción del arresto, el traslado domiciliario y la expulsión del país, y en estados de catástrofe pueden restringirse la circulación de las personas, el transporte de mercaderías y las libertades de trabajo, de información, de opinión y de reunión, todo lo cual excede con mucho las limitaciones tradicionalmente admitidas por el Derecho Constitucional chileno y comparado.

Más aún: durante los estados de asamblea y de sitio no proceden los recursos de amparo ni de protección que el proyecto consagra para tutelar la vigencia de los derechos constitucionales, y se prescribe drásticamente que "los tribunales de justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en el ejercicio de sus funciones", lo que importa legitimar de antemano cualquier arbitrariedad gubernativa.

B.- Observaciones particulares.-

Aparte de las consideraciones generales precedentes, el tratamiento particular que el proyecto establece para los derechos que consagra, suscita principalmente las siguientes observaciones especiales:

1º. En relación al "derecho a la vida" (art. 19 N° 1º) la mera prohibición "de todo apremio ilegítimo de carácter físico o psicológico", es manifiestamente insuficiente si se la compara con los convenios internacionales suscritos por Chile que expresamente disponen que "nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes" (art. 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Por otra parte, contrasta el tenor de esta prohibición, que no prescribe castigo alguno para quienes la violan, con la drástica severidad con que el art. 9 condena al terrorismo, a pesar de que se trata de acciones análogas. Las torturas y demás apremios ilegítimos son una forma de terrorismo practicado por las autoridades

y ambos merecen la misma condenación.

2º. Con respecto a "la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos" (art. 19 Nº 3, saltan a la vista tres reparos:

- a) las excepciones al "derecho a defensa jurídica" que se autorizan tratándose de las Fuerzas de la Defensa Nacional;
- b) la eliminación de la garantía de ser juzgado por Tribunal preexistente al hecho que motiva el proceso, al admitirse que el juzgamiento pueda hacerse por tribunal establecido "con anterioridad a la iniciación del juicio", lo que en el hecho significa autorizar la creación de Tribunales especiales para enjuiciar un delito después de cometido; y
- c) la supresión de la presunción de inocencia que el proyecto Ortúzar, acogiendo ese principio de equidad universalmente aceptado, consagraba expresamente.

3º. Al tratar la libertad de conciencia y de cultos (art. 19 Nº 6) el proyecto restringe la exención tributaria de los templos y sus dependencias, a los que estén destinados "exclusivamente" al servicio de un culto lo que permitiría privar injustamente de ese beneficio a cualquier templo que sea también empleado, aun ocasionalmente, para cualquier clase de otros fines, humanitarios, culturales o sociales;

4º. Con referencia a la libertad personal, (art. 19 Nº 7) la ampliación hasta cinco días de plazo en que cualquiera autoridad debe poner a disposición del tribunal competente a las personas arrestadas o detenidas, constituye un retroceso manifiesto e injustificado;

5º. La regulación del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza (art. 19 Nºs 10) y 11) importan una notoria regresión con respecto al texto constitucional vigente al 11 de Septiembre de 1973 (art. 10 Nº 7) y aun el proyecto Ortúzar (art. 19 Nºs. 9 y 10) y dejan su contenido entregado a una Ley Orgánica Constitucional;

6º. En lo que respecta a la libertad de opinión e información (art. 19 Nº 12), merecen destacarse las siguientes observaciones:

- a) se suprime el derecho a recibir información veraz, oportuna y objetiva que consagraba el proyecto Ortúzar;

b) se establece la responsabilidad no solamente por los delitos en que pueda incurrirse, sino también por cualquier falsedad aunque no sea constitutiva de delito;

c) se limita gravemente esta libertad al establecer que los tribunales podrán prohibir la publicación o difusión de determinadas opiniones o informaciones, lo que en el hecho importa un control judicial previo de su ejercicio;

d) se abre la posibilidad de que la ley autorice la TV privada; y

e) se establece la inexpropiabilidad de los medios de comunicación.

7^º. En cuanto a la libertad de reunión (art. 19 N^º 13) se vuelve a la antigua norma de que en las calles, plazas y demás lugares de uso público, quede sujeta a "disposiciones generales de ^{policía} ~~palacio~~", en vez de "las disposiciones generales que la ley establezca", como lo consagró el Estatuto de garantías aprobado por la reforma constitucional de principios de 1971 y lo mantenía el proyecto Ortúzar.

8^º. En lo que respecta al derecho de petición (art. 19 N^º 14), se elimina la obligación de la autoridad de dar respuesta, actualmente consagrada en el Acta Constitucional N^º 3 (art. 1 N^º 8) y establecida también en el proyecto Ortúzar.

9^º. En lo que se refiere al derecho de sindicarse (art. 19 N^º 19) sólo se contempla "en las actividades de la producción o de los servicios, o en la respectiva industria o faena", lo que parece excluir las federaciones y confederaciones sindicales,

10^º. Al establecer "la igual repartición de los tributos" (art. 19 N^º 20) se reemplaza la posibilidad de regularlos "en proporción de los haberes" hasta ahora consagrada, por la "proporción de las rentas", lo que impediría considerar la cuantía del patrimonio de las personas como base de tributación.

11^º En lo tocante al derecho de propiedad (art. 19 N^º 25), su regulación tiende ostensiblemente a darle un carácter absoluto e intangible y merece las siguientes principales observaciones:

a) se elimina del contenido de su función social "el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y

la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes (tal como lo consagraba el texto vigente al 11 de Septiembre de 1973 y lo mantenía el proyecto Ortúzar), reemplazándose las por "la conservación del patrimonio ambiental";

b) se elimina el "interés social" como causa posible de expropiación, que estaba consagrado en la Constitución vigente al 11 de Septiembre de 1973 y el proyecto Ortúzar mantenía;

c) se exige siempre el pago al contado de toda expropiación, suprimiéndose la posibilidad de plazos que contemplaba la Constitución chilena desde 1967 y que también preveía el proyecto Ortúzar;

d) se restablece la propiedad privada minera, que había sido reemplazada por un régimen de concesiones en la reforma constitucional sobre nacionalización del cobre; y

e) se restablece la propiedad privada de las aguas que había sido reemplazado por un sistema de concesión de derechos de aprovechamiento en la reforma constitucional de 1967.

V.- Régimen Político. Poderes Ejecutivo y Legislativo.-

1º. Caracteres generales

El proyecto procura instaurar un fuerte régimen presidencial, en el que no hay ningún equilibrio entre los poderes del Presidente de la República y los del Congreso Nacional. Aquel es una especie de superlegislador, mientras éste es un mero auxiliar necesario, pero incómodo, sospechoso, negligente y, por lo mismo, vigilado.

Este predominio presidencial se manifiesta hasta en el orden en que el proyecto se ocupa de ambos Poderes. Alterando la estructura tradicional de las Constituciones Políticas chilenas, trata primero del Presidente y después del Congreso Nacional.

En caso de desacuerdo entre el Presidente y el Congreso, prevalece la opinión del primero, salvo que éste sostenga su criterio distinto con el voto de los dos tercios de los miembros de ambas Cámaras, ^y sin perjuicio de la facultad del Presidente de convocar a plebiscito, ^y en ese evento, si se trata de reformas constitucionales, se le autoriza para disolver el Congreso una vez durante su período (art. 32 N° 4).

2º. Generación del Presidente y del Congreso.

El Presidente es elegido por sufragio universal. Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procede a una nueva elección circunscrita a los dos que hayan obtenido las más altas mayorías (art. 26).

La proclamación del Presidente electo corresponde al Tribunal Calificador de Elecciones, en vez del Congreso Pleno como fue tradicionalmente. Este se limita a tomar conocimiento de dicha proclamación y presenciar el juramento del elegido ante el Presidente del Senado (art. 27).

El Presidente debe tener a lo menos 40 años de edad, (en vez de 30 como era hasta ahora), dura seis años en su cargo y no puede ser reelegido (art. 25). En caso de ausencia o impedimento es subrogado por el por el Ministro que corresponda según el orden de precedencia legal; a falta de Ministros, por el Presidente del Senado; en su defecto, por el Presidente de la Corte Suprema y sólo en último caso, por el Presidente de la Cámara de Diputados (art. 29).

El Congreso Nacional se compone de la Cámara de Diputados y el Senado (art. 42).

La Cámara se integra por 120 diputados elegidos en votación directa por igual número de distritos electorales, mediante un sistema mayoritario en que cada distrito elige un solo diputado. Los candidatos son propuestos por cierto número de electores (no por partidos, ni otras entidades). Si ninguno obtiene la mayoría absoluta, se verifica una segunda elección entre los que hubieren obtenido las dos más altas mayorías (art. 43). Este sistema conduce a excluir o reducir la representación de las minorías y provocar una polarización hacia un bipartidismo absolutamente reñido con la realidad histórica chilena.

La Cámara de Diputados se renueva íntegramente cada 4 años, salvo cuando sea disuelta por el Presidente de la República (art. 43).

El Senado se integra por tres clases de miembros:

a) los senadores regionales, elegidos por sufragio popular, a propuesta de cierto número de electores, a razón de dos por cada región, salvo las regiones V y VIII que elegirán tres cada una y la Región Metropolitana que elegirá seis. La determinación de los elegidos se hará por el sistema de cifra repartidora;

b) los ex Presidentes de la República; y

c) nueve senadores designados por el Presidente de la República de entre personas que hayan desempeñado las funciones que el proyecto indica. Debe destacarse el hecho de que con estos nueve senadores de su designación, al Presidente le bastarían cinco votos entre los senadores elegidos y los ex-Presidentes de la República para contar con un tercio del Senado.

Los señalados en la letra a) durarán 8 años en sus cargos, pero se renovarán alternadamente cada cuatro años. Los de la letra b) serán vitalicios. Los de la letra c) permanecerán hasta que expire el Presidente que los haya nombrado (art. 45).

Para ser diputado se requiere ser ciudadano, haber sido aprobado en la enseñanza básica y tener 21 años (art. 44). Para ser senador, los dos primeros requisitos y 35 o 40 años (art. 46).

Las vacantes de diputados y de senadores elegidos se llenarán por la respectiva cámara por mayoría absoluta de sus miembros (art. 47).

El art. 54 del proyecto prescribe numerosas inhabilidades para ser diputado o senador, entre las que llama la atención la de haber desempeñado en el año anterior a la elección un cargo directivo en organizaciones sindicales o estudiantiles. Curiosamente, tal inhabilidad no rige para los dirigentes de organizaciones gremiales del sector empresarial.

3.- Atribuciones del Presidente y del Congreso.

A.- Distribución de funciones: Como en el régimen tradicional, el Presidente gobierna y administra, Presidente y Congreso son colegisladores y el último fiscaliza. Pero hay un cambio importante en la línea demarcatoria entre la función legislativa y la administrativa, en desmedro de la primera. Hasta ahora se había reconocido siempre la potestad del legislador de regular, aparte de los asuntos que por su importancia le están especialmente reservados, cualquier otra materia de interés general. En el proyecto, el art. 60 N° 16 limita esa potestad a ^{dictar} dichas normas sobre los asuntos "que la constitución señala como propios de ley". De este modo, la norma general que conforma el ordenamiento jurídico pasa a ser el Reglamento, en vez de la ley. Mientras el legislador sólo puede regular las materias que la Constitución expresamente señala,

el Presidente de la República puede dictar normas sobre cualquier materia que no esté reservada a la ley, por la vía del reglamento.

B.- La Función Legislativa.- El proyecto establece dos clases de leyes: las ordinarias o simplemente "leyes", y las que denomina "leyes orgánicas constitucionales" o respecto de las cuales exija un quorum calificado (arts. 62 y 63).

Son materia de leyes orgánicas constitucionales las siguientes:

- a) El sistema electoral (art. 18)
- b) El régimen de los partidos políticos (art. 19 Nº 15)
- c) El régimen educacional (art. 19 Nº 11)
- d) Regular los estados de excepción (art. 41)
- e) ~~El~~ El funcionamiento del Congreso y la tramitación en él de las leyes (art. 71).
organización Administrativa (art. 38)
- f) ~~La~~ La organización y atribuciones del Poder Judicial (art. 74)
- g) ~~La~~ La organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional (art. 81)
- h) ~~La~~ La organización y funcionamiento del Tribunal Calificador de Elecciones (art. 84)
- i) ~~La~~ La organización, funcionamiento y atribuciones de la Contraloría General de la República (art. 88)
- j) ~~La~~ La organización, funcionamiento y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional (art. 96)
- k) ~~La~~ La organización, funcionamiento y atribuciones del Banco Central (art. 97)
- l) ~~La~~ La composición, organización y atribuciones de los Consejos Regionales (art. 101) y
- ll) ~~Las~~ Las atribuciones de las Municipalidades y el plazo de duración de los Alcaldes (art. 107).

Al igual que siempre, las leyes pueden originarse en mensaje del Presidente de la República o en moción parlamentaria. Pero esta regla general se convierte de hecho en excepción en virtud de lo siguiente:

- a) el proyecto aumenta las materias sobre las cuales sólo puede legislarse por iniciativa del Presidente, hasta el extremo de que deje en esa situación la mitad de los asuntos -y sin duda los más importantes- que conforme al art. 60 pueden ser objeto de ley (art. 61 en relación con los Nºs. 1, 3, 4, 7, 10, 11 y 13 del art. 60); y

b) dentro del llamado período de transición, se reserva el Presidente la iniciativa exclusiva de todas las "leyes orgánicas constitucionales", que como se ha visto, abarcan las materias de mayor trascendencia para el régimen político, económico y social del país.

En cuanto al proceso de formación de la ley, merece ^{señalarse} ~~reservarse~~ lo siguiente:

a) se contempla la formación de Comisiones Mixtas de Diputados y Senadores para buscar solución a los desacuerdos de ambas cámaras en la tramitación de un proyecto (arts. 67 y 68), lo que es sin duda un buen sistema;

b) se entrega al propio Presidente de la República la facultad de calificar las urgencias que solicite, privándose a las Cámaras de esa facultad (art. 71);

c) se encomienda a una ley orgánica constitucional todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley y el funcionamiento del Congreso, privándose a las Cámaras de su autonomía para regular esas materias en sus propios reglamentos (art. 71);

d) se mantiene la exigencia de dos tercios de ambas Cámaras para que la opinión del Congreso prevalezca sobre la del Presidente cuando este vetare total o parcialmente un proyecto (art. 70).

e) tratándose de "leyes orgánicas constitucionales" y de leyes "que interpreten los preceptos constitucionales", se exige la ^{3/5} mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio para su aprobación, modificación o derogación (art. 63); y

f) tratándose de leyes de carácter financiero, se prolonga hasta el 30 de Septiembre la oportunidad del Presidente para presentar el proyecto de ley de Presupuestos, se reduce a 60 días el plazo del Congreso para despacharlo, dándose por aprobado el proyecto presidencial si venciere ese término sin su pronunciamiento; se reserva exclusivamente al Presidente la estimación de los ingresos y el rendimiento de los recursos que consulte la ley de presupuestos o que establezca cualquier otra iniciativa de ley, y se autoriza al Presidente para reducir proporcionalmente todos los gastos, si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe (art. 64).

C.- Las funciones gubernativas y administrativas

En esta materia, el proyecto aumenta las atribuciones del Presidente de la República, principalmente con las siguientes medidas:

- a) facultándolo para disolver la Cámara de Diputados una vez durante su período (art. 32 N° 5);
- b) otorgándole poderes casi omnimodos, como ya se dijo, para declarar estados de excepción constitucional y suspender o restringir durante ellos las libertades esenciales (art. 32 N° 7) en relación con los arts. 40 y 41);
- c) exigiendo la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio para que el Congreso acuerde autoconvocarse a legislaturas extraordinarias entre el 18 de Septiembre y el 21 de Mayo siguiente (art.52);
- d) eliminando la exigencia de acuerdo del Senado para designar Embajadores y Ministros Diplomáticos, para proveer los grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, para destituir a los empleados superiores de la Administración Civil y para asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas (art. 32 N°s. 10, 12, 18 y 20, en comparación con los N°s. 5, 7, 8 y 14 del art. 72 de la Constitución de 1925); y
- e) al encomendar la facultad exclusiva de fijar y manejar "la política monetaria, crediticia y cambiaria" al Banco Central, organismo "autónomo" y "eminente técnico", pero cuyo Consejo Ejecutivo será compuesto de seis miembros designados por el solo Presidente de la República, sin intervención ninguna del Congreso.

D.- La función fiscalizadora: Si bien se mantiene esta atribución como exclusiva de la Cámara de Diputados (art. 48), su alcance y, en general, el papel del Congreso en la orientación y control de la vida política, económica y social de la Nación, ^{se restringe} mediante las siguientes medidas:

- a) la facultad fiscalizadora de la Cámara se reduce a "adoptar acuerdos o sugerir observaciones" que se transmitirán por escrito al Presidente de la República; pero frente a ellos, la obligación del Gobierno se reduce a que el Ministro respectivo dé respuesta dentro de treinta días (art. 48 N° 1). De este modo parecen quedar excluidas la obligación del Ministro de concurrir

a la Cámara cuando ésta lo cite, y la facultad de la Cámara de designar Comisiones Investigadoras;

b) la norma que libera al Presidente de la República de dar cuenta al Congreso de las medidas que adopte en virtud de los estados de sitio y de asamblea (art. 41 N° 6);

c) la supresión de la obligación del Gobierno de presentar a la aprobación del Congreso la cuenta de inversión de los fondos destinados a los gastos de la Administración Pública (art. 43 N° 1 de la Constitución de 1925); y

d) la prohibición al Senado y a sus comisiones de efectuar acto alguno que implique fiscalización, incluso la de "destinar sesiones especiales o partes de sesiones a emitir opiniones" sobre los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan", ni de tratar cualquier materia ajena "a su función meramente legislativa". Esta prohibición significa suprimir la más alta tribuna de debate de los grandes problemas nacionales, que históricamente ha cumplido un importante rol en la conducción política del país y en la ilustración de la opinión pública.

E.- La Responsabilidad.- El proyecto otorga un tratamiento muy desigual a los miembros del Ejecutivo y a los del Congreso en materia de responsabilidad.

En efecto, mientras consagra la irresponsabilidad política de los Ministros de Estado (art. 48 N° 1) y sólo permite responsabilizar al Presidente de la República, a sus Ministros, a los magistrados de los Tribunales superiores de justicia, al Contralor Gral. de la República, a los miembros del Consejo del Banco Central, a los Generales y Almirantes y a los intendentes y gobernadores por causas muy graves que taxativamente señala, mediante acusaciones de la Cámara de Diputados, que en el caso del Presidente deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio y sobre las cuales debe pronunciarse el Senado, que requiere para aceptarlas la mayoría de los senadores en ejercicio y los dos tercios tratándose del Presidente (arts. 48 y 49), dispone en cambio la cesación automática en sus cargos de cualquier diputado o senador que incurra en los hechos que enuncia el art. 57, entre los cuales están los de intervenir de cualquier manera en conflictos laborales o estudiantiles; incitar o propiciar la alteración del orden

jurídico constitucional, y presentar cualquier moción o indicación que el Tribunal Constitucional declare contraria a la Constitución, e incluso, admitirla a votación como Presidente de la Corporación o de alguno de sus Comisiones.

Contrasta esta rigurosidad con la falta absoluta de sanción para el Presidente de la República y sus Ministros cuando incurran en hechos análogos, en especial cuando formulen observaciones a un proyecto que no digan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales.

VI.- El Poder Judicial.

El proyecto introduce muy pocas innovaciones al régimen existente, ninguna de carácter trascendental.

Es positivo que se otorgue al Poder Judicial la jurisdicción *contencioso-administrativa*, como también que se faculte constitucionalmente a los Tribunales para impartir órdenes directas a la fuerza pública a fin de ejecutar sus resoluciones (art. 73).

Es francamente negativo, en cambio, que se sustraiga a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, a los tribunales militares de tiempos de guerra y a los tribunales militares de todo tiempo en cuanto conozcan de los delitos que la ley califique como conductas terroristas (art. 79).

VII.- Tribunal Constitucional.

El proyecto modifica la integración del Tribunal Constitucional y amplía considerablemente su competencia (arts. 81 a 83).

En cuanto a su composición, el procedimiento que se establece para designar a sus siete miembros, significa que cinco serán representativos de la mayoría de la Corte Suprema, uno de la mayoría del Senado y el séptimo de la confianza exclusiva del Presidente de la República.

Esta integración desconoce el carácter jurídico-político del Tribunal Constitucional, prácticamente impide la participación en él de especialistas en Derecho Público y parece calculada para hacer prevalecer en su seno los criterios conservadores que generalmente predominan en la Corte Suprema.

En cuanto a las nuevas atribuciones que el proyecto confía al Tribunal Constitucional, nos parece absolutamente improcedente la de "declarar la responsabilidad de las personas que atenten o hayan atentado contra el ordenamiento institucional de la República (art. 82) N° 8), porque ella importa el ejercicio de una jurisdicción penal propia del Poder Judicial, que supone necesariamente -a nuestro juicio- la existencia de un hecho tipificado por la ley como delito y su comprobación por los medios legales de prueba en un debido proceso.

También nos merece reparos la facultad de declarar la inconstitucionalidad de organizaciones, movimientos y partidos políticos en la forma que la contempla el N° 7 del art. 82 en relación con el art. 8° del proyecto, por las razones que expusimos al referirnos a este último precepto.

VIII.- Tribunal Calificador de Elecciones.

La composición que el proyecto propone para este Tribunal (art. 84), que depender la designación de cuatro de sus cinco miembros de la mayoría de la Corte Suprema, merece los mismos reparos expresados a propósito de la integración del Tribunal Constitucional.

IX.- Defensa Nacional y Consejo de Seguridad

El proyecto se aparta en esta materia de las proposiciones de la Comisión Ortúzar para dotar a las Fuerzas de la Defensa Nacional de autonomía frente a los Poderes Públicos y otorgarles, a través del Consejo de Seguridad Nacional, funciones de carácter eminentemente político.

Las disposiciones sobre las Fuerzas de la Defensa Nacional (arts. 90 a 94) son en gran medida similares a las que establecía la Constitución vigente al 11 de Septiembre de 1973 en cuanto consagran su carácter de instituciones esencialmente constitucionales, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes y mantienen su subordinación al poder civil. Pero al privarse al Senado -como ya se dijo- de la intervención que le correspondía en el ascenso de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, éstas quedan en el nuevo proyecto subordinadas exclusivamente al Presidente de la República.

Parece cuando menos discutible la asimilación de las Fuerzas de Orden y seguridad al concepto de Fuerzas de Defensa Nacional. Creemos más lógico y

conveniente limitar este concepto a las Fuerzas Armadas -Ejército, Marina y Aviación- y subordinar las Fuerzas de orden y seguridad, que desempeñen fundamentalmente funciones de policía, al Ministerio del Interior.

En cuanto al Consejo de Seguridad Nacional (arts. 95 y 96), por su composición y funciones pasa a ser un organismo dependiente y asesor del Presidente de la República, que lo preside y designa once de sus trece miembros. Con todo, la extensión de sus atribuciones no queda suficientemente precisada en el texto, que la encomienda a una ley orgánica constitucional.

X.- Administración Regional y Comunal.

Las normas sobre esta materia (arts. 99 a 111), identifican en el plano regional y provincial gobierno y administración, confiando ambas tareas a funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República: los intendentes regionales y los gobernadores provinciales.

El proyecto no contempla ninguna forma de descentralización regional ni provincial. Los Consejos Regionales que programa para "asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región", no tienen más atribución real que la de aprobar "los proyectos relativos al plan de desarrollo y al presupuesto regional". La composición que ~~se~~ propone no permite esperar que sean órganos verdaderamente representativos de la comunidad nacional.

En cuanto a la administración comunal, el proyecto pone término a la autonomía comunal, "gran conquista histórica en el proceso de democratización de nuestro país. En vez de entregarla a municipalidades generadas por sufragio universal, la encomienda realmente a los alcaldes, designados por el Consejo Regional respectivo o por el Presidente de la República según la ley lo determine. Y aunque contempla la existencia de consejos comunales formados "por representantes de las organizaciones comunitarias DE CARÁCTER territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la Administración pública", atribuye a dichos consejos, de tan dudosa representatividad popular, funciones meramente asesoras al alcalde y de

participación necesaria únicamente para la "aprobación de los proyectos relativos al plan comunal de desarrollo y al presupuesto municipal".

XI. Reforma Constitucional.

1.- En general, el proyecto restablece las disposiciones que sobre esta materia contemplaba la Constitución de 1925 en el texto aprobado en el plebiscito de 30 de Agosto de 1925, suprimiendo la reforma constitucional de 1970 (arts. 116, 117 y 119).

Este procedimiento consiste en aplicar a la reforma constitucional el proceso de formación de la ley con las siguientes excepciones:

- a) el proyecto de reforma debe ser aprobado en cada Cámara por el voto conforme de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio; y
- b) La reforma aprobada debe ser votada por el Congreso Pleno sesenta días después. El Proyecto del Consejo de Estado innova en relación con la Constitución de 1925 respecto de la insistencia por las Cámaras, en caso de veto del Presidente de la República, subiendo el quorum a los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara. Sólo si el Congreso insiste por ese quorum el Presidente de la República tiene obligación de promulgar o convocar a plebiscito.

2.- Las consecuencias de este procedimiento general son las siguientes:

- a) para reformar la Constitución se requiere la concurrencia de la voluntad del Presidente de la República y de la mayoría en ejercicio de los Diputados y los Senadores; o la voluntad conjunta de los 2/3 de los Diputados y Senadores en Ejercicio y de la mayoría de los ciudadanos;
- b) no hay reforma constitucional si las Cámaras rechazan el proyecto y no insisten; y
- c) Se vuelve a dejar al Presidente de la República sujeta a la insistencia de cada Cámara para poder convocar a plebiscito.

3.- Pero para determinadas materias de la Constitución, se propone un procedimiento excepcional para su reforma (art. 118). Pueden distinguirse:

- a) normas sobre plebiscitos, disminución de las facultades del Presidente de la República, aumento de atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a

los parlamentarios. Para reformarlas se necesita el voto conforme de los 2/3 de los Diputados y de los Senadores en ejercicio y no procede el plebiscito;

b) materias contenidas en el capítulo 1 sobre bases de la institucionalidad, esto es los arts. 1 al 9, sobre dignidad del hombre, familia, grupos intermedios, seguridad nacional, emblema, escudo e himno nacionales, forma de Estado, soberanía, difusión de doctrinas inconstitucionales, organizaciones, movimientos y partidos políticos, inconstitucionales y terrorismo. Para modificar estos preceptos se necesitan las mayorías referidas en la letra a), pero, además, después de aprobada la reforma por el quorum de los 2/3 de los Diputados y Senadores en ejercicio, se deja el proyecto para ser votado por el Congreso que se genere en la próxima elección general, donde para ser aprobado se requeriría nuevamente los 2/3 conformes de los miembros en ejercicio de cada rama del nuevo Congreso. Si se reúne el quorum de aprobación indicado, todavía puede el Presidente de la República convocar a plebiscito.

4.- En suma, el procedimiento de reforma constitucional constituye un franco retroceso respecto de las normas que regían desde la reforma de 1970, disminuyéndose aún más la participación ciudadana y el poder del Congreso, aumentando exageradamente las atribuciones del Presidente de la República a toda costa perpetuar el proyecto constitucional que se propone.

XII.- La llamada "TRANSICION".

1º. Caracterización: En su art. final y en las disposiciones transitorias, el proyecto del Consejo de Estado programa lo que denomina "transición", la que constaría de las siguientes etapas:

- a) aprobación del nuevo texto constitucional por plebiscito;
- b) un período de transición de cinco años, durante el cual "continuaría como Presidente de la República" el Gral. Pinochet y existiría un Congreso "designado" por dicho "Presidente" y por la actual Junta de Gobierno, que conservaría determinadas facultades restringidas; y
- c) la elección popular de nuevo Presidente de la República y de Diputados que se efectuaría al término de ese período de cinco años.

2º. Aprobación y vigencia del texto constitucional: El proyecto se limita a decir que la nueva Constitución comenzará a regir ciento ochenta días

después de aprobada por plebiscito. No contempla regla alguna sobre la oportunidad de ese plebiscito, las materias que comprenderá ni los procedimientos a que se sujetará para garantizar que exprese realmente la voluntad del pueblo.

De lo dicho y de lo que ha declarado categóricamente el Gral. Pinochet, hay que concluir:

- a) que lo que se someterá a plebiscito será únicamente el proyecto que en definitiva apruebe la propia Junta de Gobierno, sin intervención alguna del pueblo ni de sus representantes, ni mayor debate nacional;
- b) que en ese plebiscito no habrá alternativas: la opción será acoger el texto que la Junta apruebe, o permanecer sin Constitución;
- c) que ese plebiscito se verificará cuando el Gral. Pinochet lo decida a su gusto. No tiene plazo para convocarlo;
- d) que dicho plebiscito podrá efectuarse bajo el imperio de regímenes de excepción como los vigentes hasta ahora, con las libertades públicas suspendidas o restringidas, sin intervención alguna de partidos políticos y disponiendo el Gobierno de facultades de privar de su libertad discrecionalmente a cualquier ^{persona} hasta por veinte días, riesgo inminente para todos los que se atrevan a formular planteamientos públicos adversos al proyecto oficial; y
- e) dicho plebiscito se realizaría sin previa reconstitución de Registros Electorales, ni vigencia de normas que resguarden la corrección del proceso electoral, en cuanto a la imparcialidad de las mesas receptoras de sufragios, garantía de libertad y secreto del sufragio, autenticidad de los escrutinios y juzgamiento ulterior por un Tribunal Calificador de cualquier vicio en que pueda incurrirse.

Lo expuesto basta para descalificar el mecanismo proyectado para aprobar el texto constitucional, que en tales condiciones no podría considerarse la expresión libre y consciente del pueblo de Chile y carecería de toda validez jurídica.

3º. El régimen de la "transición". Cincuenta y ocho días después del plebiscito, junto con entrar en vigencia la nueva Constitución, empezaría el período llamado de "transición", que no sería más que la prolongación del régimen

de hecho actualmente vigente, con pequeñas variantes; pero revestido de un ropaje o apariencia de "legitimidad". Durante ese período:

- a) el Poder Ejecutivo lo ejercería libremente el General Pinochet, con el título de Presidente de la República;
- b) el Poder Legislativo se ejercería conjuntamente por el referido Presidente y dos Cámaras designadas, no elegidas. La de Diputados sería designada por la actual Junta de Gobierno, y un Senado nombrado por el General Pinochet;
- c) se mantendría en funciones la Junta de Gobierno, pero sólo para pronunciarse sobre la eventual dimisión del Presidente, designarle sucesor, aprobar ciertos proyectos de reforma constitucional y asesorar al Presidente "en lo relativo a la organización y distribución de las Fuerzas de la Defensa Nacional";
- d) durante ese período, el "Presidente" y el "Congreso Nacional" así nombrado, aprobarían todas las leyes orgánicas constitucionales, cuya iniciativa exclusiva correspondería al primero;
- e) al cabo de cinco años terminaría el período de transición y noventa días antes se efectuarían elecciones de Presidente de la República y de Diputados. El Gral. Pinochet podría presentarse a la reelección; y
- f) terminado el período de transición, se mantendría, sin embargo, en funciones el Senado "designado" por cuatro años más y a él se incorporarían los miembros de la Junta en calidad de senadores vitalicios. La primera elección de senadores no tendría lugar hasta cuatro años después de terminada la transición.

No se necesitan mayores explicaciones ni comentarios para advertir que esta llamada "transición" no sería un camino hacia la Democracia, sino sólo una etapa destinada a consolidar el poder de la oligarquía plutocrática / y la casta militar / actualmente gobernante para conservar indefinidamente su dominación sobre el país.