

SESION N. 147.

Santiago, 27 de Noviembre de 1980.-

HORA : 9,45.

PRESIDE : PATRICIO AYLWIN A.

ASISTENTES : Jorge Mario Quinzio, Ignacio Balbontin, Pedro J. Rodriguez, Eduardo Jara, Patricio Aylwin, Francisco Cumplido, Jorge Molina, Patricio Chaparro, Manuel Sanhueza, Ramon Silva U., Pedro Felipe Ramirez y Jorge Correa.

Se concede la palabra a don Manuel Sanhueza a fin de que éste proceda a hacer la relación acerca del tema "Poder Ejecutivo en la Nueva Constitución".

MANUEL SANHUEZA :

Introduce su exposición haciendo ver que ella se limitará a las instituciones y aspectos más fundamentales del nuevo texto; y que son los que transforman el presidencialismo omnipotente de la Constitución de 1925 (que el G.E.C. criticara) en un autocratismo absoluto que se auto-otorga el gobierno de las F.F.A.A.

Aclara que no abordará cada una de las atribuciones especiales del Presidente; sino tan solo los aspectos más centrales, para demostrar como la voluntad del autócrata, denominado Presidente de la República, se coloca como la suprema ley, subordinándose a ella todos los demás poderes e instituciones dentro del Estado.

Para llegar a demostrar esto, aborda los siguientes aspectos :

- 1.- En primer lugar, le parece significativa la ubicación del Capítulo "Presidente de la República", el que, al igual que la Constitución de 1833 es desarrollado antes que el que se refiere al "Congreso Nacional". Agrega que esta imitación del texto de 1833 no es sólo formal. Piensa que esta Constitución ha seguido la línea de los inspiradores más presidencialistas de la de 1833, especialmente el pensamiento de Juan Egaña, quien sostenía que no había gobierno posible con poderes equilibrados y patrocinaba un claro desequilibrio en favor del Presidente de la República.
- 2.- Asimismo, estima significativo la forma en que aparecen los títulos del Capítulo 4to., toda vez que su presentación parece dar a entender que el gobierno sólo corresponde al Presidente de la República.



3.- La duración del período presidencial. Estima excesivo el plazo de ocho años si se considera que él se otorga a un Presidente omnipotente, sin fiscalización ni responsabilidad reales. Hace ver que incluso el Art. 29-inciso 2do permite que un Presidente de la República, designado por un Senado no representativo pueda ejercer las mismas omnímodas facultades hasta por un período de cuatro años.

4.- Otra figura que demuestra el sentido autocrático es la que podría deducirse del Art. 33 que, a su juicio, permite la institución de los ministros sin cartera, lo cual tiende a aumentar la centralización política.

5.- En cuanto a las Relaciones Exteriores. Señala como el Art. 32-N. 10 termina con toda la ingerencia que, en este campo, entregaba al Senado la Constitución de 1925. De acuerdo a la disposición citada, el Presidente puede designar libremente a todos los agentes diplomáticos. Con ello, estos agentes diplomáticos dejan de ser representativos del Estado y pasan a serlo sólo del gobierno.

6.- Las atribuciones del Presidente de la República en relación a las F.F.A.A. Art. 32-N<sup>OS</sup> 18 y 19; y Art. 93. Explica como en el nuevo texto se prescinde de toda participación del Senado en el nombramiento de los oficiales; con lo que ellos también dejan de ser agentes del Estado y pasan a serlo sólo del Presidente de la República. Para apreciar la gravedad de ello hace presente que uno de los objetivos que constitucionalmente se les asigna a las F.F.A.A. es el de : "Garantizar el orden institucional de la República".

De tanta o mayor gravedad en esta relación Presidente-F.F.A.A. se da en el Consejo de Seguridad Nacional; el que a su juicio, por su integración, no es más que un instrumento del Presidente de la República. A ello añade quea este Consejo, instrumento del Ejecutivo, se le otorga la atribución de representar a cualquier autoridad su opinión frente a algún hecho, acto o materia que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la Seguridad Nacional. Explica la vaguedad y amplitud del concepto "representar" que la Constitución emplea, para concluir señalando que no le caben dudas que ello se transformará en una abierta intervención política.

Finaliza el análisis de este punto ratificado el aspecto central; esto es, que, a su juicio, el nuevo texto transforma a las F.F.A.A. en un mero instrumento político al servicio del Presidente de la República.



7.- Otro aspecto que demuestra la autocracia que propugna el texto consiste en la subordinación de los poderes constituyente y legislativo al Presidente de la República :

- Subordinación del Poder Constituyente al Ejecutivo, lo que se ve demostrado por lo dispuesto en los Arts. 117 y 118. El Art. 118 hace imposible que prospere cualquier Reforma Constitucional en materias de importancia si no concurre la voluntad del Presidente de la República. Señala que ello implica el absurdo de someter la voluntad del Constituyente a la del Presidente de la República. Respecto a las demás materias no señaladas en el Art. 118, hace ver que el Art. 117 también subordina, respecto de ellas, la voluntad del Constituyente al Presidente de la República, toda vez que para superar su veto, cada Cámara tendría que insistir por los dos tercios o los tres cuartos de sus miembros en ejercicio; lo cual resulta prácticamente imposible si se considera que 9 de los 35 miembros del Senado son designados. Por último, si esa insistencia llegase a ocurrir, la Constitución le otorga al Presidente de la República la posibilidad de convocar a plebiscito.

- Subordinación del Poder Legislativo a la voluntad del autocrata. Señala no tener dudas respecto a que el verdadero legislador es el Presidente de la República, lo cual queda demostrado :

1ero) Por la integración del Senado, el que queda compuesto por 26 senadores elegidos y, sin contar a los posibles ex-Presidentes, por 9 senadores designados directa o indirectamente por el Presidente de la República, (dado el peso que éste tiene en la designación de los miembros de la Corte Suprema y del Consejo de Seguridad Nacional). Explica que de esta forma le bastaría al Ejecutivo contar con 3 senadores elegidos para tener el tercio.

2do ) La convocatoria a legislatura extraordinaria, en la práctica, sólo va a corresponder al Presidente de la República, pues, de acuerdo a lo dispuesto en los Arts. 32-N. 2 y 52, puede llamarla dentro de los últimos diez días de la ordinaria o durante el receso, mientras que la autoconvocatoria sólo puede producirse durante el receso y a solicitud de la mayoría de los miembros en ejercicio de cada Cámara.

3ero) De acuerdo al Art. 79, no sólo se otorga al Jefe de Estado la facultad de decretar la urgencia, sino también de calificarla.

Con las facultades señaladas en los puntos 2do. y 3ero. se transforma al Presidente de la República en dueño absoluto de la tabla, tanto



en la legislatura ordinaria como en la extraordinaria.

4to ) Hace ver, que si lo anterior parece intolerable a los fueros del Parlamento, su disminución se ve agravada por el hecho que la soberanía del Congreso es barrida por la autocracia, del momento que se entregan a una Ley Orgánica Constitucional, que seguramente va a dictar la propia Junta de Gobierno el regular lo relativo al funcionamiento de las Cámaras, formación de la ley y otros.

5to ) La iniciativa exclusiva. Siguiendo el mismo orden de ideas, se aumentan las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, al punto de incluir entre ellas todas las que puedan tener alguna importancia política. Al respecto, cree necesario hacer notar que, de acuerdo con lo prescrito en el inciso final del Art. 62, respecto a las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, sólo cabe al Congreso la simple aceptación, rechazo o restricción de lo que el Presidente proponga. Da ejemplo de las materias que pasan a ser de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, para concluir expresando que todos los procesos sociales quedan entregados al arbitrio y discreción del autócrata.

Hace ver que todo ello es así sin considerar que la Ley Orgánica respectiva seguramente va a ahondar en esta misma tendencia.

6to.) Otra de las formas de predominio de la voluntad presidencial se demuestra con lo dispuesto en el Art. 65. Recuerda que en la Constitución de 1925, el rechazo en primer trámite de un proyecto obligaba a esperar un año antes de proponerse nuevamente. Ahora, respecto de los proyectos de iniciativa del Ejecutivo, éste prácticamente se hace desaparecer, toda vez que el rechazo total originario de la idea de legislar no impide que el Presidente pueda hacer considerar por la otra Cámara el mismo proyecto; y, si ésta lo aprueba en general, la de origen sólo puede rechazarlo con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

7mo.) El veto y la insistencia. Explica como a pesar de mantenerse, respecto de estas figuras, similares mecanismos que los que existían en 1925, la integración del Senado hace prácticamente imposible que el Congreso pueda superar un veto presidencial.

8vo. ) A continuación, explica que tal vez donde queda más en evidencia esta preeminencia del Ejecutivo por sobre el Legislativo es en el hecho de que se haya establecido al Decreto Supremo como norma de clausura en vez de la ley. Explicó que, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 32 - N° 8, es atribución especial del Presidente ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas mate-



rias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de ejercerla también para dar aplicación a las leyes. A su vez, el Art. 60 altera la norma de clausura al prescribir que "sólo son materias de ley" las que señala. Explica que, de esta forma, se extiende ilimitadamente la materia propia del ámbito ejecutivo, en tanto se reducen las del ámbito legal a las que expresamente se detallan.

Así, terminó afirmando, la regulación de la vida colectiva queda entregada a la decisión arbitraria del Presidente de la República, lo cual implica una personalización del poder.

9no. ) Explica por último, que además de la enorme cantidad de facultades ya vistas, le queda al Presidente de la República la posibilidad que se le deleguen facultades legislativas en los más vastos e importantes campos, habiéndose suprimido la importante limitación que existía en el Art. 44-Nº 15 de la Constitución de 1925. Recuerda que el G.E.C. había acordado la mayor especificidad posible para las leyes delegatorias; en tanto lo que ahora se instaura es un verdadero cheque en blanco.

8.- Continúa su relación haciendo ver que para asegurar la inamovilidad de la autocracia se establecen mecanismos que aseguran la rigidez del sistema. Explica que además del sistema de Reforma Constitucional es de suma importancia considerar la institución de las L.O.C. e interpretativas, las que seguramente serán dictadas por la Junta de Gobierno durante estos ocho años, instituyendo así un completo modelo económico, social y cultural. Estas normas requerirán para su modificación de los 3/5 de los miembros de cada Cámara, lo cual será prácticamente imposible por la composición del Senado. De esta forma se cierran las vías democráticas para reformar la institucionalidad que la Junta dejó establecida.

Asimismo, para asegurar la rigidez del sistema se establecen las leyes de quorum calificado, para cuya reforma se exige la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en ejercicio.

9.- Otro de los mecanismos que aseguran la autocracia consiste en la posibilidad dada al Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 2-Nº 35. Hace ver que no le parece que exista algún otro régimen presidencial en que se de esta figura.

10.- Las facultades de emergencia del gobierno. En primer lugar, piensa que luego de estos siete años de experiencia es lógico pensar que estos sistemas



de excepción se mantendrán como la forma habitual de ordenamiento jurídico.

Respecto al Estado de Emergencia, hace ver que podrá ser declarado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional (que el mismo en su mayoría nombra). Las causales para su declaración son amplias y ponderadas por el propio Presidente sin mayores restricciones objetivas. Explica los derechos que en virtud de él pueden ser restringidos o suspendidos; todo lo cual lo hace concluir que, de acuerdo a la nueva Constitución el Presidente de la República podrá gobernar sin considerar los derechos de los gobernados. Ello se ve corroborado por una serie de otros mecanismos, tales como las dificultades para hacer prosperar un juicio político en su contra, la inoperancia del recurso de protección durante los mismos regímenes, las restricciones de recurso de amparo, la existencia del Art. 24 transitorio, etc.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

En primer lugar, agradece a don Manuel Sanhueza, su espléndido y bien documentado trabajo. Su calidad le recuerda que el receso del expositor como profesor de Derecho Constitucional es sólo administrativo.

A su juicio, la exposición ha demostrado el autocratismo sin límites que se consagra en favor del Presidente de la República : a él se subordinan las instituciones y, por las restricciones a los derechos humanos, también las personas.

Lo único que le parece discutible es que, a diferencia del expositor, piensa que por sobre el poder del Presidente de la República está situado el de las FF.AA. Estas parecen asegurar, pero como vigilantes, que el Jefe de Estado pueda ejercer su cúmulo de atribuciones. Así se sitúa a las F.F.A.A., como "el poder real detrás del trono".

A su juicio, en el período transitorio de los próximos 8 años se dará una relación de subordinación total del Consejo de Seguridad Nacional. Sin embargo, si se piensa en un Presidente civil, el asunto es más dudoso. Para explicar su afirmación se detiene en la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional. Respecto a la composición hace ver que éste está integrado básicamente por los Comandantes en Jefe de las F.F.A.A., los que si bien son designados por el Presidente de la República, éste debe elegirlos con ciertas limitaciones y luego gozan de inamovilidad en el cargo, lo que los hace relativamente autónomos y no subordinados. En lo que dice relación a las atribuciones, también allí se refleja su autonomía :

a) Tiene la facultad de asesorar al Presidente de la República de cualquier materia vinculada a la Seguridad Nacional, en que éste lo solicite. Al respec-



to, hace ver la vaguedad del concepto "asesorar", al punto que esta asesoría puede transformarse en un importante arma de presión. Por otra parte, fija la atención en que las FF.AA. consideran con gran amplitud lo que puede ser una materia "vinculada" con la seguridad nacional. Explica asimismo que ningún órgano, salvo el propio Consejo está llamado a definir la amplitud de lo que significa esta atribución, sin control alguno.

Por otra parte, el inciso final del Art. 46 señala que el reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento, con lo cual este organismo podrá ampliar indiscriminadamente, por la vía de la interpretación sus propias atribuciones constitucionales.

b) El Consejo asimismo puede representar, a cualquiera autoridad, su opinión frente a algún hecho, acto o materia que a juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o puede comprometer la seguridad nacional. El poder que esta norma dé al consejo se hace patente de su sola lectura:

En primer lugar hace que ellos no se expresen en forma subordinada y por medio de un conducto regular, sino abierta y públicamente como un poder independiente.

En segundo lugar comenta que, a la vaguedad de lo que puede llegar a significar el concepto de "representar", debe unirse el hecho de que ello puede hacerse a cualquier autoridad, es decir, se puede representar, (presionar o amenazar) al Congreso Nacional, al Tribunal Constitucional, a la Corte Suprema, a los Embajadores, etc. Asimismo, debe tenerse presente que esta representación no requiere hacerse frente a una decisión formal de alguno de esos órganos, sino que basta cualquier "hecho" o "acto" de ellos lo cual implica que la representación (presión o amenaza) puede perfectamente expresarse y hacerse sentir cuando el Congreso se encuentre discutiendo un proyecto de ley o la Corte Suprema o el Tribunal Constitucional conociendo de un caso. En esas condiciones el Consejo podría "representar" a esas autoridades que en caso de tomarse tal o cual decisión, ella atentaría en contra de las bases de la institucionalidad.

Por último, respecto a las materias en que puede hacer oír su "representación" el Consejo, son todas aquellas que a su juicio pudieran atentar gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o en contra de la Seguridad Nacional, es decir, se entrega absoluta discrecionalidad al propio Consejo para incluir cualquier materia que, a su juicio pueda vincular con la Seguridad, lo que ellos podrían hacer con cualquier asunto de cierta trascendencia para el futuro del país.



Concluye expresando que, a pesar de las vastísimas atribuciones dadas al Presidente de la República, ellas deben ejercerse con cierta subordinación a este poder ilimitado de las FF.AA., poder que además tiene ciertos ribetes de personalismo, pues los cargos de Comandantes en Jefe serían ejercidos por determinadas personas durante 4 años, siendo inamovibles. De esta forma, se instaura un autocratismo militar bajo la forma de un presidencialismo omnipotente, pero el verdadero poder autocrático es el de las FF.AA., pues vigilan que todas las atribuciones dadas al Presidente de la República y demás autoridades se subordinen a su concepto de lo que debe ser la institucionalidad.

MANUEL SANHUEZA :

Expresa que comparte lo expresado por don Pedro Jesús Rodríguez, lo ratifica agregando que no debe olvidarse que este Consejo va a contar con presencia en el Senado y en el Tribunal Constitucional, lo que le permitirá estar absolutamente al día de lo que en esos organismos suceda para hacer sus "representaciones".

PATRICIO CHAPARRO :

Expresa que le ha llamado profundamente la atención en la "excelente exposición" de don M. Sanhueza, la conexión de la Constitución aprobada con la de 1833. Ello le lleva a hacerse la siguiente reflexión: A su juicio, el texto de 1833 representó la instauración del primer Estado en forma. La de 1833 es una Constitución exitosa en su tiempo de vigencia y logra aunar a todos los sectores dominantes de la sociedad en ese momento, los que instauran así una dominación civil incontrarrestable.

La intención de la nueva Constitución parece ser similar. En torno a ella se han aunado los sectores dominantes. Donde sí está, a su juicio, la diferencia fundamental con la del 33 y que constituye su debilidad, es que la Constitución 80 no representa ni es congruente con la evolución política e histórica que el país lleva vivido como experiencia vital. Una segunda diferencia sustancial estaría en el carácter militar de ésta; la que, asimismo, es plutocrática y personalista. De este análisis concluye augurándole a este texto mucho menor éxito que el que tuvo el de 1833, principalmente por la falta de concordancia de esta Constitución con la realidad misma.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Considera brillante las intervenciones que se han escuchado en la sesión.



Solamente quisiera subrayar la importancia del rol que la nueva Constitución asigna a las FF.AA.

Hace ver que, si se compara con detalle este texto con el de 1925, se ha introducido un claro debilitamiento del Presidente de la República respecto de las FF.AA.

a) El nombramiento de los Comandantes en Jefe : En 1925 no había intervención del Senado en esta designación, sino en los ascensos anteriores. Esta designación, que hacía el Presidente podía recaer en cualquier militar en actividad; o incluso podía llamar a actividad a algún militar en retiro para poder nombrarlo. Si llegaba a nombrar a alguien que no fuera el oficial general más antiguo o alguien que ni siquiera fuera General implicaba la salida de todos los que estaban sobre él en el escalafón.

Ahora el Presidente no puede elegir al Comandante sino entre las cinco primeras antigüedades. (Al respecto, hace ver que las FF.AA. argumentan que este sistema es más conveniente para evitar que se quebre la línea profesional de sus institutos por motivos políticos).

b) Remoción de los Comandantes en Jefe : A diferencia del texto del 25 el Presidente ya no podrá remover a su voluntad a los Comandantes en Jefe; esa remoción debe contar con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, pero en el Consejo hay mayoría militar y no civil; y

c) En el Consejo de Seguridad Nacional hay mayoría de uniformados. (cuatro contra tres)

Estas y otras instituciones demuestran, a su juicio, la disminución de las atribuciones del Presidente de la República, respecto de las FF.AA. y, por supuesto, la supresión de las que se otorgaban al Cons. Nac.

En otra materia, no comparte con el expositor que se esté abriendo la posibilidad de nombrar ministros sin cartera. A su juicio, el sentido de la expresión "titular" que ocupa el art. 33 es para diferenciarlos de los subrogantes. Por otra parte, esa misma disposición habla de Ministros y no de Ministros, lo que podría ser otro argumento para sostener que no se permiten los ministros sin cartera.

Por último, expresa que, a su juicio, lo que se quiso en la nueva Constitución fue establecer un presidencialismo fuerte, pero con algunos contrapesos. Para establecer esos contrapesos no se tuvo fe en los representantes del pueblo en el Parlamento. Entonces se buscó ese contrapeso en las burocracias técnico - profesionales : las FF.AA., la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, instituciones constituidas todas por profesionales provenientes de un mismo estamento. En el caso del Tribunal Constitucional, este está constituido básicamente por miembros o ex-miembros de la Corte Suprema. Los únicos que tienen libre designación



son los miembros elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; es decir, las FF.AA. (expresa su asombro de que un Consejo de Seguridad nombre ministros en un Tribunal Constitucional)

Resume expresando que lo que se ha querido establecer es un sistema político en que cada 8 años se juegue el destino del país en la elección de un Presidente de la República. A esa presidencia se le tiene cierto temor y se le establece un contrapeso burocrático, lo cual expresa que se tiene más confianza en las FF.AA. y en la Corte Suprema que en un Congreso Nacional.

IGNACIO BALBONTIN :

Se suma a las visiones dadas por el expositor y los que han intervenido posteriormente. Agrega que visualiza en la Constitución un pacto ideológico entre el liberalismo y la ideología de la Seguridad Nacional. Lo que a su juicio cabe preguntarse frente a esta fórmula es si ella puede significar la solución a alguna de las causas de la crisis de la institucionalidad chilena que se visualizaban como diagnóstico al empezar el trabajo del Grupo. Piensa que, al revés, cada una de esas causas de crisis van a ser agudizadas. Así, se reafirman y consagran poderes omnímodos a gobiernos que perfectamente pueden no representar a la mayoría, se agudiza la lógica de jugarse toda la suerte del país cada 8 años, se disminuyen las atribuciones del Parlamento al punto de mantenerlo casi como una institución meramente decorativa, se sitúa a un poder militar como el supervigilante de la institucionalidad, etc. Termina concluyendo que toda esta institucionalidad está destinada a impedir su propia evolución. Su carácter de inamovilidad impide que el cambio pueda darse dentro de la misma institucionalidad.

PATRICIO AYLWIN :

Piensa que esta Constitución es simplemente la consagración de una dictadura. En el hecho lo que se establece es un gobierno de fuerza en el que se elimina la importancia o el rol que pudieran cumplir el consenso, la opinión de la base social o el sentir colectivo.

Expresa que un régimen que no considera esos aspectos solo puede mantenerse por la fuerza, y precisamente la Constitución se encarga de establecer los mecanismos destinados a asegurar y hacer operante esa fuerza.

De esta forma, todo tiende a asegurar el mantenimiento de la base del Gobierno : una alianza entre militares, tecnócratas y los más poderosos que garantiza la imposición de la fuerza.



Pienza que un régimen de esta clase solo puede conducir a una revolución, del momento que impide cualquier evolución dentro de sus marcos, cerrándose todas las puertas a un posible cambio o evolución de la institucionalidad sin un necesario quiebre de la misma.

Por último hace ver la falsedad con que, frente a este desarrollo, aparecen las románticas declaraciones que se hacen en el artículo 1ero. del mismo texto; especialmente en cuanto este asigna un gran rol a los cuerpos intermedios, para luego impedir, en todo el estatuto, toda posibilidad real de organización o funcionamiento autónomo de esos mismos grupos intermedios. A su juicio, sin esos cuerpos intermedios la base social no tiene maneras de expresarse, quedando sometida a la fuerza y solo abriéndosele la salida por caminos violentos.

JORGE CORREA :

Le parece muy importante dar a conocer con mucha claridad y publicidad las conclusiones a que en esta sesión se llega; pues cree que hay mucha gente opositora al régimen que piensa que, después del período transitorio sería posible participar y cambiar desde dentro la institucionalidad, vía que aparece claramente como imposible según ha quedado claramente demostrado con el análisis de los diversos mecanismos constitucionales destinados a evitar el cambio.

MANUEL SANHUEZA :

A raíz del cambio de horario en los tribunales, propone sesionar el próximo jueves 4 de Diciembre, para luego continuar los lunes en la mañana, a partir del 15.

Así se ACUERDA.

Asimismo, se ACUERDA tratar como próximo tema el de Congreso Nacional y Poder Legislativo. Al efecto se designa relator a don Patricio Aylwin.

Don Ramón Silva da a conocer las excusas que, por su inasistencia le rogara comunicar don Carlos Briones.

Siendo las 11.10 se cierra la sesión.