DJG
1980

E

LA DEFINICION CONSTITUCIONAL

Por JAIME GUZMAN E.

- ANALISIS CONCEPTUAL DEL PROYECTO DE LA JUNTA DE GOBIERNO
- UNA OPCION DEMOCRATICA MODERNA Y RENOVADA
- PRINCIPALES DISPOSICIONES POLITICAS, ECONOMICAS Y SOCIALES DEL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL

La aprobación por parte de la Junta de Gobierno del proyecto definitivo de nueva Constitución Política de la República que será sometido a plebiscito, hace útil intentar un análisis de la inspiración fundamental que se desprende de su contenido, reseñando las principales disposiciones en que dicha concepción queda reflejada. No es este pues un artículo que pretenda ser exhaustivo ni estar dirigido a especialistas. Aspira sólo a clarificar para un público no especializado, lo que a nuestro juicio constituye la médula del texto aprobado por la Junta de Gobierno. Deliberadamente tampoco se extiende este artículo al tema de la transición, ya que sin desconocer la importancia del cómo y el cuándo Chile haya de alcanzar la plena vigencia del nuevo régimen constitucional, parece prioritario un estudio en torno al contenido mismo de éste.

Desde luego, cabe constatar que el pensamiento gubernativo sobre la materia data de los inicios mismos del actual Gobierno. No es extraño entonces que tanto el anteproyecto elaborado por la Comisión Constitucional que presidiera don Enrique Ortúzar, como el informe o anteproyecto preparado por el Consejo de Estado, tuviesen entre sí una coincidencia sustancial en casi todas sus líneas gruesas, sin perjuicio de las naturales –y en algunos casos significativas– divergencias propias de un estudio de esta naturaleza, y de la absoluta independencia de juicio con que trabajaron ambos organismos.

Ello habrá debido sin duda facilitar el análisis y resolución final de la Junta de Gobierno sobre la materia, ya que si bien el proyecto aprobado por ella representa una construcción jurídica singular y orgánica, y contiene modificaciones de importancia respecto de ambos anteproyectos, se inserta en la común inspiración conceptual que liga a éstos entre sí y con el texto que será sometido a plebiscito. Ello permite afirmar que el proyecto definitivo y oficial responde a las inquietudes y al marco de un debate público sobre el tema surgido hace ya dos años, cuando se publicó el anteproyecto de la Comisión Constitucional, y que se ha visto intensificado desde la evacuación y simultánea publicidad del informe que emanara del Consejo de Estado, a principios de julio último.

Es evidente que las fórmulas concretas que en cada etapa se han propuesto arrojan diversidades, todas las cuales en materia constitucional revisten innegable trascendencia. Pero casi sin excepción, se trata de aproximaciones distintas hacia un mismo y común objetivo, siendo además muchas y muy importantes las normas que se han mantenido idénticas desde la Comisión Constitucional hasta la Junta de Gobierno, pasando por el Consejo de Estado.

I. UNA NUEVA DEMOCRACIA

De estas observaciones preliminares fluye que la vertiente doctrinaria más importante del proyecto definitivo de nueva Constitución aparece representada por el pensamiento expuesto por el Presidente Pinochet en sus principales intervenciones públicas, y particularmente en sus Mensajes Presidenciales de cada 11 de septiembre y en su documento de Orientaciones Generales sobre el tema, que dirigiera a la Comisión Constitucional a fines de 1977, desarrollos todos de la Declaración de Principios suscrita por la Junta de Gobierno en marzo de 1974.

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

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

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

A. LA OPCION DEMOCRATICA

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

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

Sin procurar una descripción completa de todos sus elementos, la democracia se distingue a nuestro juicio de las demás formas de gobierno por dos rasgos fundamentales:

1) **La generación de las autoridades políticas por el pueblo, admitiendo como sistema preferente para ello el sufragio universal**, ya que con todos los inconvenientes y vacíos que éste presenta, no se ha descubierto otra forma menos imperfecta para recoger periódicamente la voluntad política popular.

Como lo señalamos en un trabajo dedicado específicamente al tema (publicado en el primer número de esta revista), la realidad socio-cultural juega un papel decisivo para agravar o atenuar los defectos e insuficiencias del sufragio universal. Asimismo, su combinación con otros medios para generar

ciertas autoridades políticas siempre que sean complementarios y no predominantes parece conveniente para el sistema institucional y factible en cuanto a su aceptación ciudadana. Pero las tesis que en cambio propician sustituir el sufragio universal como mecanismo predominante para generar el poder político han demostrado concluyentemente en este debate constitucional su ausencia de formulaciones concretas que sean viables y que brinden razonables garantías de ofrecer menores inconvenientes doctrinarios o prácticos.

El proyecto constitucional establece la elección por sufragio universal y directo del Presidente de la República (con segunda vuelta si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta), de alrededor del 70 por ciento del Senado y de la totalidad de la Cámara de Diputados.

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

La legitimidad de tales senadores como exponentes del ser y de la voluntad nacional resulta indiscutible y su carácter moderador y experimentado representaría un valioso paliativo frente a las inevitables deficiencias de los pronunciamientos ciudadanos masivos. Además, su condición minoritaria dentro del conjunto deja absolutamente excluida la opción democrática a la que se contrapone el sufragio universal, al mismo tiempo que lo hace aceptable para nuestra opinión pública, que difícilmente compartiría un cuerpo, en la mayoría

c) **El otro factor esencial al régimen democrático de gobierno es admitir la existencia de un pluralismo ideológico en la generación del poder.**

Veremos más adelante la exigencia objetiva de aceptar que dicho pluralismo requiere de ciertos límites mínimos. Pero el hecho de que

El proyecto constitucional aprobado por la Junta de Gobierno contiene muchas modificaciones importantes respecto de los anteproyectos presentados por la Comisión Constitucional y por el Consejo de Estado.

la discrepancia propia de toda convivencia humana, tiende a articularse en diferentes ideologías -más o menos estables según los casos- constituye una realidad ineludible para sociedades donde no impera ya la unidad de fe, propia por ejemplo de la cristiandad medioeval.

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

Consecuencia natural de dicho pluralismo ideológico es la aceptación de los partidos políticos como conductos válidos para la participación política ciudadana. El nuevo modelo constitucional los contempla expresamente como expresiones del derecho de asociación. Pero aparte de contener normas que circunscriben su acción solo al ámbito que les pertenece y de otras que exigen la publicidad de sus militantes y prohiben su financiamiento de origen foráneo, agrega disposiciones taxativas para evitar que la ley pueda volver a convertirlos en el futuro en canales monopólicos que obliguen a los ciudadanos a escoger solo entre ellos, aun cuando en el hecho pudieren carecer de efectiva representatividad. Para lograrlo, se consagra constitucionalmente la plena igualdad entre los partidos y los independientes en todas las elecciones, incluidas en forma especial las de parlamentarios. El ideal para reforzar este objetivo habría sido definir en el propio texto constitucional el sistema preciso para elegir a los congresales, sea optando por la fórmula sugerida al respecto por el Consejo de Estado o por otra. Pero el que ello deba determinarlo una ley orgánica constitucional, de rango superior a la ley común y más exigente en los quórums para modificarla, unido a la explícita exigencia de igualdad recién enunciada entre las candidaturas independientes y las de partidos, parecen suficientes para evitar cualquier forma de monopolio o privilegio que el legislador pudiera intentar establecer en el futuro en favor de estas últimas, hipótesis que además se prohibe genéricamente en forma expresa en el artículo que se refiere a los partidos políticos.

Si bien dicho criterio arriesga una excesiva atomización de las posiciones representadas en el Parlamento, él responde al innegable distanciamiento que la opinión nacional ha sentido hacia los partidos en las últimas décadas y otorga la posibilidad de que elementos independientes afines se agrupen solo para las elecciones, con reales expectativas de triunfo. La verdadera representatividad de los parlamentarios se obtiene poniendo un cierto jaque al poder de las directivas partidistas, las cuales no tendrán otro medio de éxito que conseguir una efectiva interpretación de los anhelos ciudadanos. Se avanza así hacia la flexibilización de los partidos políticos, tantas veces graficada por el Presidente Pinochet al propiciar que ellos sean corrientes fluidas de opinión, y no maquinarias monopólicas y oligárquicas de poder.

B. CRITERIOS DESCARTADOS POR LA OPCION DEMOCRATICA

La opción democrática antes descrita desestima varias alternativas planteadas durante el debate constitucional.

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

Como lo hemos señalado en oportunidades anteriores, el error básico de dicho sistema consiste en creer que el bien común se identifica con la suma de los intereses particulares. Aparte de su no superada dificultad práctica para proponer una estructura concreta de representación nacional medianamente objetiva, resulta innegable que un Parlamento corporativo o "funcional", elegido por las agrupaciones gremiales y regionales, dejaría sin voz ni influencia alguna a los vastos sectores ciudadanos carentes de capacidad organizativa. Las leyes serían entonces el fruto del compadrazgo entre los intereses más fuertes, y el verdadero bien común quedaría necesariamente pretendido -siempre y por definición- en beneficio de intereses particulares. Se aplicaría la vieja sentencia de que el corporativismo da representación a todos los intereses, menos a uno: el interés general o bien común.

Es efectivo que hay autoridades generadas por sufragio universal, que terminan corrompiéndose al servicio de intereses de grupo contrarios al bien común. Pero ello ocurre por distorsión, al paso que en el corporativismo sucedería por definición. Y mientras lo que ocurre por distorsión es remediable, lo que acontece por definición no lo es.

El corporativismo encierra además el inevitable fomento de la politización de los órganos intermedios de la comunidad, cuya autono-

En cuanto al fortalecimiento del presidencialismo y a las relaciones entre el Jefe de Estado y el Congreso contemplados en el nuevo proyecto constitucional han gravitado las ideas sustentadas por Jorge Alessandri desde la época de su Gobierno.

mia y vitalidad para constituir un efectivo poder social, estan directamente condicionadas a evitar toda confusión suya con el poder político. La politización de los entes regionales y gremiales se veria necesariamente incentivada si se radicara en ellos la fuente del poder político. Las ideologías políticas centrarían explicablemente en esos organismos todo su peso, y la elección de las directivas gremiales o regionales se politizarían -entonces con razón- en mayor medida aun de lo que conocieramos en el pasado.

Con todo, el fondo de la verdad que el corporativismo solo confiesa en vacilante murmullo es que su objeción al sufragio universal, al cual desprecia como "inorgánico", envuelve la exclusión del pluralismo ideológico en la generación del poder político. Y como nadie puede suponer que las ideologías van a estar ausentes del actuar político, fluye evidente que de lo que se trata es de imponer una ideología única y oficial del Estado, rechazando así toda discrepancia orgánica en nombre de la "unidad de todos los buenos patriotas". El equilibrio entre la unidad nacional y la discrepancia ideológica se resolvería así unilateralmente suprimiendo esta última. De la ideología única al partido único no hay sino un paso, que una versión totalitaria del nacionalismo como esta no tardaría en dar.

Que ante tales conclusiones los voceros del corporativismo se incomoden porque se hiele su pensamiento de fascista, revela a lo menos una susceptibilidad curiosa. La verdad es que el corporativismo -reedición de consignas ensayadas y fracasadas hace ya más de 30 años- o es la máscara de un Estado fascista, o es una mera fantasía irrealizable y gravemente inconveniente.

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

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

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

Por otra parte, se desestima asimismo la generación de las autoridades políticas a partir de cuerpos restringidos, cuya base de conformación fuese ajena al sufragio universal como lo propuso el voto de minoría de dos miembros del Consejo de Estado, señores Pedro Ibañez y Carlos Cáceres, para generar tanto el Senado como el Presidente de la República.

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

persona que la propicia da por ello, como Jefe del Estado?

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

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

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

II. EL COMPROMISO DE LA NUEVA CONSTITUCION

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

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

Compartimos plenamente que el nuevo modelo constitucional se aparte de quienes, como consecuencia de lo ocurrido, o bien de las amenazas que la actual realidad mundial de hoy presenta, niegan toda validez a la democracia para favorecer los valores antedichos. Por el contrario, creemos que una democracia bien concebida, y aplicada adecuada y oportunamente, es idónea para servir a dichos valores.

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

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

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

A. LA NUEVA CONSTITUCION Y LA LIBERTAD

1) Concepción del hombre y la sociedad.

Sin adoptar un esquema filosófico determinado, contrapuesto con la amplitud doctrinaria que debe caracterizar a una Constitución, el proyecto comienza, sin embargo, enun-

ciando la concepción del hombre y la sociedad, propia de la civilización occidental y cristiana en la cual se ha forjado nuestro ser nacional.

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

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

2) **Fortalecimiento de los derechos de las personas.**

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

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

Junto al afianzamiento de los derechos clásicos ya consagrados en la Constitución de 1925, se explicitan otros como el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, se otorga rango constitucional a la protección de la vida del que está por nacer, se precisa que la igualdad ante la ley prohíbe tanto al legislador como a cualquier otra autoridad establecer discriminaciones arbitrarias, haciendo así más nítida la procedencia del recurso de inaplicabilidad contra las leyes ▶

El proyecto constitucional establece la elección por sufragio universal y directo del Presidente de la República (el 70 por ciento del Senado y de la totalidad de la Cámara de Diputados).

que incurran en tales discriminaciones. Se consagra la igual protección en el ejercicio de los derechos, incluido el derecho de toda persona a asesoramiento jurídico, aun gratuito si lo requiriere; se estipula el derecho a la protección y respeto de la vida privada y pública y de la honra de la persona y de su familia; se prohiben las "leyes penales en blanco", al exigirse que la conducta sancionada quede expresa y completamente descrita en la ley, se prohibe aplicar como sanción la pérdida de los derechos previsionales; se configura una norma suficiente para que toda persona que sea absuelta o sobreseída definitivamente, habiendo sido procesada o condenada por sentencia que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, sea indemnizada por los perjuicios patrimoniales y morales que hubiere sufrido, contemplándose para determinar esto último el procedimiento sumario, con lo cual la disposición deja de ser una mera aspiración constitucional como lo fuera la vigencia de la Carta de 1925.

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

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

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

La sola enunciación precedente da una idea del notable reforzamiento que el proyecto constitucional realiza de las libertades personales, como igualmente de eficaces normas y recursos procesales para hacerlos valer.

Especial relevancia tiene, a nuestro juicio, el último de los derechos consagrados en el proyecto, que es una verdadera disposición general para todos los derechos, y en el cual se consagra que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que esta ase-

El Corporativismo -descartado por la opción democrática- o es la máscara de un Estado fascista o es una mera fantasía irrealizable y gravemente inconveniente.

gura, o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podran afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, requisitos o tributos que impidan su libre ejercicio. Se agrega que se exceptuan de ello las normas relativas a los estados de emergencia que la propia Constitucion contempla.

Resulta inevitable que la Constitucion no se baste habitualmente a si misma en la garantia de los derechos que consagra. Su reglamentacion y la facultad de limitarlos debe muchas veces remitirse a la ley. Es evidente que si en tal cometido el legislador, a pretexto de regular o limitar un derecho, en realidad vulnera su esencia, la ley en cuestion debe reputarse inconstitucional.

Explicitar para este efecto lo que es un principio general de derecho, podria ser estimado superfluo por mas de alguien. Con todo, nuestra experiencia historica nos indica que fue frecuente que el legislador incurriera en dicha conducta, sin que la Corte Suprema estimase siempre que tenia fundamento preciso y explicito suficiente para declarar la inaplicabilidad de la ley referida, por ser esta contraria a la Constitucion.

La tradicional prudencia de nuestros tribunales hace impensable que jamas pudiesen pretender invadir la orbita propia del legislador o del Gobierno. En cambio, parece util, y mas que eso trascendente, reforzar todo cuanto les permita en cambio evitar que dicha órbita sea desbordada juridicamente en su ejercicio, precisamente por la autoridad legislativa o administrativa. De ahi el valor practico de la norma a la cual hacemos referencia, aunque sea referida al ambito preciso, pero muy importante, de la función legislativa.

En el campo del fortalecimiento de los derechos personales, solo es de lamentar que la Junta de Gobierno no haya incluido una creacion directa de la jurisdiccion contenciosa administrativa, que ambos anteproyectos encomendaban expresamente a los tribunales ordinarios de justicia. Como se sabe, la ausencia de la posibilidad efectiva para los particulares de defenderse frente a los abusos de la Administracion, ha subsistido como uno de los grandes vacios del sistema constitucional chileno, ya que la Constitucion de 1925 entrego dicha jurisdiccion a Tribunales Administrativos que deberian crearse por ley, la cual por diversas razones no fue dictada jamas.

Suponemos que parecidos motivos de dificultades técnicas y practicas habran retraido a la Junta de Gobierno de acoger directamente la sugerencia de los anteproyectos, pero es importante que el nuevo esquema constitucional, junto con establecer que la jurisdiccion contenciosa-administrativa quedara bajo la superintendencia de la Corte Suprema, entregue su concrecion en forma flexible a la ley facilitando asi que esta se alcance a traves del medio que se estime mas expedito para ello. Abona la esperanza de que ahora ello si habra de materializarse, el hecho de que exista en el seno del Gobierno un estudio bastante avanzado de un proyecto de ley sobre la materia.

3) **Limites al pluralismo ideologico.**

Ya senalamos antes que el pluralismo ideologico es inherente a la discrepancia propia de una sociedad libre como la nuestra. Pero asi como sin discrepancia no hay libertad, sin un consenso minimo respetado por todos, desaparece la comunidad. No en vano comunidad quiere decir "comun unidad". Quebrada esta, la convivencia deriva en anarquia, y la discrepancia en guerra civil. De paso, al desaparecer la comunidad, obviamente termina la posibilidad de discrepar en forma civilizada. Un carácter irrestricto del pluralismo, se transforma paradojalmente en la peor amenaza para este.

Si bien dicho consenso minimo debiera fluir espontaneo dentro de toda comunidad, no puede desconocerse la realidad de que ello no siempre ocurre. Impedir entonces que una minoria que atenta contra el, crezca hasta hacer derivar la ruptura en una guerra civil, constituye un imperativo que en tal caso se impone a la sociedad que sufre ese quebranto. Es cierto que no resulta grato al caracter tolerante propio del chileno, el establecer prohibiciones para la propagacion de determinadas ideas, a las cuales muchas personas pueden adherir de buena fe. Pero los dolores incomparablemente mayores que nuestro pais experimento en epoca aun reciente al llegar a una situacion objetiva de guerra civil, no dejan dudas en cuanto al deber de excluir ciertas doctrinas de la vida civica, al menos cuando –como ocurre en el caso de Chile– ellas representen una amenaza potencial significativa para la subsistencia de ese consenso minimo que da forma al ser nacional.

Basta para concordar pues en la legitimidad de la mencionada proscripcion civica, con el reconocimiento del derecho de toda comunidad a defender su subsistencia como tal, es decir, su propia identidad.

La norma constitucional propuesta sugiere excluir de la vida civica a aquellas doctrinas que atenten contra la familia, que propugnen la violencia, o que sustenten una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jur-

dico de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases. Interesa subrayar que el precepto no se refiere a cualquier acto que pudiera estimarse atentatorio contra la familia o favorable a la lucha de clases, porque ello podría indudablemente conducir a excesos que nadie desea. La norma apunta solo a **doctrinas**, es decir, a **concepciones globales** que -por ejemplo- atenten contra la familia o postulen toda una concepción social fundada en la lucha de clases. Sobre que doctrinas caen bajo estas reprobaciones, como igualmente la de ser totalitarias o violentistas, existe y existirá habitualmente fácil acuerdo en un órgano como el Tribunal Constitucional, llamado a conocer y sentar jurisprudencia, ya que sin perjuicio del carácter prudencial inevitable de la aplicación de todo valor jurídico a un caso concreto, se trata de conceptos acerca de los cuales todos los chilenos no marxistas tienen ideas muy claras y comunes.

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

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

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

En cuanto a aquellos que pretendan comparar en esta materia a la nueva institucionalidad chilena con un régimen totalitario como el marxista, baste con señalarles las siguientes diferencias claves: mientras los totalitarismos erigen sólo una doctrina oficial en la única admitida, y sancionan a quien el Gobierno o tribunales dependientes de este declaran "disidente" de aquella, privándolo de sus derechos humanos mas fundamentales, incluida su libertad personal, la nueva institucionalidad chilena deja en cambio una amplia gama de opciones dentro del pluralismo ideológico admisible, excluyendo solo a ciertas doctrinas extremas, y luego castiga a quienes el Tribunal Constitucional -absolutamente independiente- declara responsables, de propagarlas, con la suspensión temporal de los principales derechos cívicos o políticos, pero sin afectar los derechos mas esenciales del ser humano.

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

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

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

Uno de los contrapesos al poder presidencial de la futura administración gubernativa, contemplado en el reciente proyecto, lo constituye la elevación del Banco Central a la calidad de organismo constitucional y autónomo.

4) Adopción de un sistema económico libre.

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

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

Una Constitución, como su nombre lo indica, debe apuntar a lo "constitutivo", a lo esencial. Y parece difícil estimar hoy en día que las bases de la estructura económica de una Nación, no pertenezcan a lo constitutivo de su ser social. Sostener que una Constitución contemporánea debería definir el régimen político, hasta optar incluso, por ejemplo, entre presidencialismo y parlamentarismo, y que en cambio, habría de abstenerse de todo pronunciamiento entre el colectivismo y una economía libre, nos parece una tesis tan antojadiza como equivocada. Una misma Constitución no puede servir igualmente para vivir en colectivismo o en libertad, y porque en tal caso carecería de sentido la carta "ley fundamental". Algo demasiado fundamental permanecería indefinido. El hecho de que se pudiera pasar de un país aun como el que teníamos en 1970, a otro de economía abiertamente colectivista y marxista, sin necesidad de reforma constitucional ninguna, acusa de modo elocuente la vulnerabilidad de nuestra antigua democracia para ser convertida en antilibertaria.

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

Las principales disposiciones en tal sentido son:

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

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

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

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

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

discrecionalidad propia de las economías estatistas.

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

Estos preceptos, unidos al reforzamiento del derecho de propiedad, no dejan duda en cuanto al compromiso libertario de la nueva democracia en materia económica.

B. LA NUEVA CONSTITUCION Y LA SEGURIDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

político como todo Gobierno, la declaración de procedencia del estado de excepción correspondiente.

Se tiende así a la fórmula más equilibrada para satisfacer la doble exigencia, de otorgar a los Gobiernos herramientas suficientes para enfrentar situaciones de excepción –que por desgracia cada vez son más peligrosas y frecuentes– y de compatibilizar debidamente los derechos de las personas con la seguridad nacional, a la cual apuntan asimismo otras disposiciones específicas que al efecto se proponen.

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

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

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

C. LA NUEVA CONSTITUCION, EL PROGRESO Y LA JUSTICIA

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

A diferencia de lo que regía hasta ahora, el proyecto aprobado por la Junta de Gobierno dice que ningún estado de excepción –el de asamblea, de sitio, de emergencia o el de catástrofe– podrá declararse por la sola decisión del Gobierno.

Así planteadas las cosas, queda claro que los dos grandes obstáculos que durante las últimas décadas impidieron a nuestra democracia ser instrumento de progreso y justicia en medida razonablemente suficiente, fueron el estatismo y la demagogia que prevalecieron en la conducción de nuestra vida económica y social. Fue eso lo que limitó nuestro crecimiento económico a la pobrísima tasa promedio del 4,5 por ciento anual (1,5 por ciento real), y que sumió a uno de cada cinco chilenos en la extrema pobreza, sin contar la pobreza aguda –si bien no "extrema"– de otro segmento importante de nuestra población. Fue eso mismo lo que acarreó que en nombre de la justicia social se estimulara un populismo que jamás favoreció realmente a los estratos más desposeídos, sino a los grupos mejor organizados.

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

Todo cuanto ya señalamos que contiene el proyecto constitucional para asegurar las bases de un sistema económico libre, y colocar efectivos diques al estatismo colectivizante, son pues también aplicables al favorecimiento del progreso y la justicia.

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

LOS CAMINOS DE LA DEMAGOGIA

Cuatro fueron a nuestro juicio sus móviles o manifestaciones más importantes.

1) La tentación de brindar beneficios efímeros, a cambio del consiguiente apoyo político inmediato, que resulta necesario o atractivo para un comicio electoral que se avecina, dejando para después de éste el modo de enfrentar las inevitables consecuencias perturbadoras del acto demagógico.

2) La existencia de una legislación laboral que amparaba una negociación colectiva injusta y demagógica, al situarla por área de actividad y no en el interior de cada empresa, y al legitimar una huelga indefinida y carente de limitaciones, todo lo cual inmiscuía al Gobierno en cualquier conflicto relativamente importante, realidad que acentuaba la tendencia a "solucionario" deslizándose por la pendiente recién descrita.

La experiencia ha demostrado que son las elecciones de congresales muy próximas a la presidencial –y no coetáneas con ésta– las que han producido las más emocionales avalanchas parlamentarias como el caso del Parlamento para Frei en 1965.

3) La confusión entre la vida política y la actividad gremial, que transformó a los sindicatos –e incluso a las organizaciones estudiantiles– en instrumentos al servicio de los partidos políticos, y convirtió el cargo de dirigente gremial en un trampolín para una futura carrera política. Fácil es desprender las repercusiones de este fenómeno en orden al incentivo de la demagogia tanto política como gremial.

4) El deseo de servir intereses legítimos de grupos reducidos, pero cuyo poder electoral era considerable. Al respecto, existen diversos análisis que demuestran cómo el beneficio electoral no coincide con el favorecimiento de los sectores más numerosos de la población, según a primera vista pudiera creerse. Por el contrario mientras una medida demagógica favorece a pocos, pero en forma significativa y tangible, el criterio opuesto sano, justo y antidemagógico beneficia a muchos, pero de manera menos espectacular y más intangible

Correlativamente, el daño que la demagogia produce a las grandes mayorías es diluido, y además resulta difícil que el ciudadano medio perciba que su causa está en la medida demagógica.

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

LOS CAMINOS HACIA EL PROGRESO Y LA JUSTICIA

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

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

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

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

El proyecto aprobado por la Junta de Gobierno se inclina en esta materia por la sugerencia de la Comisión Constitucional, y establece que solo habrá elecciones políticas en Chile cada cuatro años -período de duración de los diputados- haciendo coincidir la elección presidencial -cuyo período sería de 8 años- con la de parlamentarios que entonces corresponda. Para ello mismo, confía al Senado la elección del Presidente de la República, en caso de vacancia prematura de este, durando el reemplazante en sus funciones hasta la elección siguiente de parlamentarios, (máximo tres años y fracción). Se suprime además toda elección extraordinaria o complementaria de parlamentarios, entregándole a la propia Cámara la provisión de las futuras eventuales vacantes.

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

Por otro lado, en un país acostumbrado a que las campañas electorales comiencen prematuramente, se hace aconsejable un período presidencial más extenso, a fin de que los Gobiernos puedan trazar sus planes con mayor perspectiva. Estamos convencidos de que todos los gobernantes anteriores habrían realizado una gestión más eficaz, seria e independiente, si hubiesen dispuesto de un plazo mayor, ya que la brevedad del que existía incentivaba su necesidad de ceder en mayor o menor medida a la presión demagógica. La única excepción sería el caso de un Gobierno que, como el marxista, se propuso delibera- ▶

damente destruir al país con finalidades dogmáticas y totalitarias. Pero aparte de que el nuevo régimen constitucional apunta a excluir la repetición de un caso semejante, la experiencia demostró que ante su realidad, eran igualmente intolerables seis años... e incluso tres.

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

Respondiendo a los perturbadores efectos de la politización gremial, el proyecto dispone una nutrida nómina de inhabilidades e incompatibilidades que procuran la más tajante separación entre la vida política y la actividad gremial. Se contempla incluso la cesación en el cargo de todo parlamentario que de cualquier modo ejercite su influencia en un conflicto laboral (lo cual se extiende en idénticos términos a los conflictos estudiantiles).

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

No podrían ciertamente constitucionalizarse todos los mecanismos que para ello contempla el Plan Laboral vigente, ya que su índole minuciosa y sujeta a cambiantes circunstancias sitúa esta materia en el ámbito propio de la ley. Lo fundamental, eso sí, es la perfecta congruencia entre el proyecto constitucional y dicho Plan Laboral.

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

3) **Límites a las franquicias económicas.**

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

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

Uno de los aspectos más interesantes y peor comprendidos del proyecto constitucional es el que dice relación con el enfoque del sistema de gobierno que el plantea.

Desbordaría con mucho la posibilidad y el propósito de este trabajo el analizarlo en sus variadas implicancias políticas, jurídicas y técnicas. Sólo nos remitiremos pues a algunas breves consideraciones insertas en el marco del problema que nos ocupa.

III. ESTRUCTURA BASICA DEL NUEVO REGIMEN DE GOBIERNO

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

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

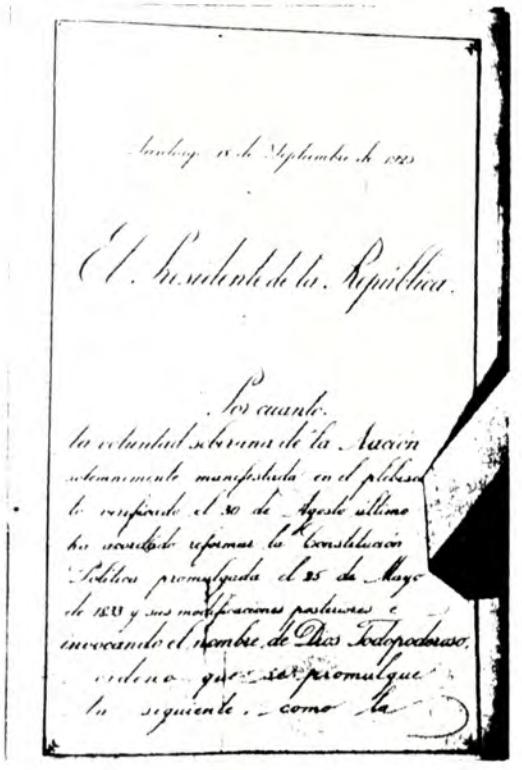
Lo anterior llevó a que desde 1925 en adelante se robustecieran sucesiva y sostenidamente las atribuciones gubernativas para conducir el Estado, especialmente en lo económico-social. Tanto la Carta Fundamental, promulgada ese año, como las reformas

que en la materia se le hicieron en 1943 y 1970 se orientaron en la direccion senalada, siendo remarcable el hecho de que en todos esos casos, los Presidentes de la Republica que las impulsaron habian sido antes ardientes parlamentaristas u opositores a ampliar las facultades legislativas del Gobierno. Fue la dura experiencia del mando lo que los hizo cambiar.

Sin embargo, en el subconsciente de los constitucionalistas y de la clase politica chilena quedó un fuerte resabio parlamentarista, signo de un atavismo misterioso que ve en el Parlamento -mas que en el Jefe del Estado- la expresion de la soberania nacional o popular, y que les ha hecho siempre mirar las facultades colegisladoras de este como una cierta invasión en una esfera que seria tipica del Congreso.

El proyecto constitucional rompe resueltamente con dicho atavismo, y radica en el Gobierno la responsabilidad superior de la conduccion del pais, constituyendolo para ello un colegislador claramente preeminente, desde el momento en que la facultad de legislar es una de las mas importantes para guiar al Estado.

La experiencia chilena incentivó a que tanto la Carta Fundamental de 1925, y las posteriores reformas de 1943 y 1970, se orientaran hacia el robustecimiento sucesivo de las atribuciones gubernativas para conducir el Estado. El nuevo proyecto es aun mas tajante en esta materia.



Santiago, 10 de Septiembre de 1925

El Presidente de la República,

Por cuanto,
la voluntad soberana de la Nación
solemnemente manifestada en el plebiscito
verificado el 30 de Agosto último
ha aprobado reformas a la Constitución
Política promulgada el 25 de Mayo
de 1833 y sus modificaciones posteriores e
invocando el nombre de Dios Todopoderoso,
ordena que ser promulgue
la siguiente, como la

No ahondaremos aquí en los profundos cambios que para la relacion entre Presidente y Parlamento implica la igualdad electoral entre los partidos politicos y los sectores independientes antes enunciada, como asimismo la inclusion en el Senado de una fraccion minoritaria no elegida por sufragio popular.

Nos circunscribiremos solo a consignar el efecto limitante que para la demagogia tiene la opcion escogida por el nuevo esquema constitucional. Es cierto que los Gobiernos pueden sentirse inclinados tambien a actuaciones demagogicas, para lo cual se contemplan contrapesos o correctivos como el analizado en el numero anterior respecto de las franquicias economicas, o el que veremos en seguida en relacion con las normas que se establecen tocante al Banco Central. Pero esta fuera de toda discusion que una asamblea parlamentaria, donde la responsabilidad se diluye entre la masificacion y el anonimato tendera siempre a ser mas irresponsable que un Gobierno, particularmente en la conduccion economico-social del pais.

El Gobierno, en cambio, es quien tiene que afrontar el pago del costo real de las leyes demagógicas, y quien sufre sus efectos tanto durante su gestion como mas tarde de parte del juicio de la historia, ante la cual el destino nacional de un periodo pasa bajo el nombre y la responsabilidad del Presidente de la Republica que rigio al pais en ese lapso, y no del de los muchos parlamentarios cuya accion se pierde en un recuerdo confuso, cuando no el mas absoluto olvido.

Debe tenerse presente, ademas, que la historia y el alma nacional identifican al Jefe del Estado y a la autoridad fuerte que en su figura siempre ha buscado nuestro pueblo, con el verdadero escudo para proteger a los mas debiles frente a los grupos mas organizados y poderosos. La capacidad del Gobierno para sobreponerse a las presiones ilegitimas de los centros de poder esta intimamente ligada a su vigor juridico y moral para ser "la voz de quienes carecen de fuerza para hacerse oir", y por ende pilar de la justicia social, como con razon ha reiterado el Presidente Pinochet.

A. EL REFORZAMIENTO DE LAS FACULTADES GUBERNATIVAS

Las principales disposiciones contempladas en el proyecto en esta materia son las siguientes:

1) **La ampliacion de las leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la Republica** a casi toda materia importante para la conduccion ▶

económico social del país, y en particular a las que pudieren representar habitualmente fuente de mayores gastos o menores ingresos para el erario nacional.

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

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

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

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

Ya hemos señalado que en los rubros principales para la conducción del país, el Congreso no podría imponer una ley contra la voluntad presidencial, pero se estaría en condiciones de negarle al Gobierno la aprobación de leyes estimadas importantes por éste.

Si bien ello es menos grave que lo anterior, ya que generalmente en Chile ha sido mucho más perjudicial la mala legislación que la falta de ella, parece conveniente abrir una salida a una eventual impasse derivada del rechazo sistemático del Parlamento a proyectos de ley considerados necesarios por el Gobierno. En tal caso, en la práctica es el pueblo quien dirime la pugna.

No se contempló la facultad de disolver el Congreso completo, ya que ello haría estéril la renovación del Senado por parcialidades cada cuatro años, práctica cuyos sanos frutos para morigerar los peligros de las avalanchas electorales y sus bruscos cambios ya cosechamos antes. Pero es indudable que la fuerza política del pronunciamiento popular que implicaría la renovación de la Cámara de Diputados disuelta sería tan grande, que sus efectos de hecho sobre el Senado no resultarían fáciles de resistir para éste. Igual consideración pesaría sobre el Jefe del Estado antes de resolverse a decretar la referida disolución, ya que tampoco podría el desentenderse del resultado que implicaría el verdadero arbitraje político que se le entregaría al pueblo entre el criterio presidencial y el de la Cámara. La circunstancia adicional de que el Jefe del Estado sólo pueda ejercer esta facultad por una vez en su período se suma para obligarlo a meditar muy cuidadosamente el paso y recurrir a él únicamente en caso extremo.

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

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

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

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

Resulta indudable que el cambio señalado

puede entrañar dificultades, porque exigiría acertar en forma suficiente respecto de las materias que se establecen como propias de ley.

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

El reforzamiento de las atribuciones gubernativas que someramente hemos descrito, lleva a muchos a temer en los riesgos de una presunta omnipotencia presidencial. No faltan quienes hablan incluso, de un presunto "cesarismo", para calificar al respecto el proyecto constitucional. Otros se preguntan qué habría sucedido si un gobernante como don Salvador Allende hubiese dispuesto de facultades semejantes.

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

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

Y es que, en el fondo, el fortalecimiento del regimen presidencial que se propicia apunta a evitar la esterilización gubernativa frente al Parlamento, pero no confiere al Jefe del Estado ninguna omnipotencia que permita hablar de "cesarismo". Todo lo contrario. Lo que el nuevo esquema constitucional asegura es la posibilidad de una conducción eficiente del Estado, la que dada la complejidad de los problemas contemporáneos, exige una homogeneidad que sólo puede lograrse al interior ▶

La nueva Constitución establecerá el derecho de los padres a educar a los hijos, la libertad de enseñanza, el derecho a elegir el trabajo y a sindicarse libremente, etc.

de un organo como el Gobierno, y jamas en la heterogenea estructura de una asamblea parlamentaria. Pero, tratandose de la comision de eventuales abusos o irracionalidades, el proyecto contempla contrapesos jurisdiccionales y tecnicos mas eficaces que los que jamás hayan existido para dificultar al Gobierno el incurrir en ellos.

B. LOS CONTRAPESOS

Destacan al efecto:

1) **El ya mencionado fortalecimiento de los instrumentos de defensa de los derechos personales,** sobresaliendo el recurso de proteccion.

2) **La elevación del Banco Central a la calidad de organismo constitucional y autonomo.** Lamentamos que la autonomia del Banco Central no se haya afianzado en los terminos que –en forma mas tajante la Comisión Constitucional y más atenuada el Consejo de Estado– lo proponian los dos anteproyectos. Garantizar, como se sugeria, la inmovilidad de sus directores (salvo acusación constitucional en juicio politico), y entregarle el manejo de la politica monetaria, cambiaria y crediticia, no habria representado privar al Gobierno de su facultad para dirigir la economia nacional, sino exigir que cualquier politica economica se ajuste al contenido tecnico y ortodoxo que deben caracterizar tales variables. Es de esperar que la ley orgánica constitucional que complementará la materia se encamine en la dirección señalada.

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

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

4) **La creación del Tribunal Constitucional** que, además de sus atribuciones respecto de la suspensión de los derechos politicos a quienes propaguen doctrinas totalitarias y violentistas, tendria trascendentales atribuciones

Uno de los aportes mas importantes del proyecto en comentario es la introduccion del concepto de que la decision politica debe contener el cauce adecuado para evitar el despotismo y no dejar al olfato político problemas para los cuales el avance cientifico y tecnologico poseen respuestas claras.

para velar por la constitucionalidad de las leyes y decretos con fuerza de ley, durante su tramitación y en el tiempo inmediatamente siguiente a su promulgación.

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

Especial mención merece la nueva disposición que se propone para garantizar el principio de la supremacia constitucional, en cuya virtud toda norma juridica debe ajustarse a la Carta Fundamental, no pudiendo jamás contravenirla. Recogiendo la negativa experiencia de ciertas tentativas de Gobiernos pasados, y muy especialmente del Regimen marxista, en cuanto a pretender legislar e incluso

reformar la Constitución por medio de simples decretos, se introduce un límite de gran trascendencia a la facultad presidencial de insistir -con la firma de todos sus Ministros- ante el rechazo o representación que el Contralor General de la República le formule a un decreto que este considere antijurídico.

Dicha facultad de insistencia presidencial seguiría existiendo, si el decreto es impugnado por el Contralor en razón de simple ilegalidad, sin perjuicio del tradicional envío de los antecedentes a la Cámara de Diputados, a fin de que ésta juzgue si ejerce sus facultades fiscalizadoras o, incluso, de acusación constitucional a la autoridad gubernativa. Pero si en cambio el rechazo del decreto o resolución se fundare en que el Contralor lo estima violatorio de la Constitución, o bien en que tratándose de un DFL excede o vulnera la ley delegatoria, o que en el caso del decreto que promulga una ley o una reforma constitucional se aparta del texto aprobado, no procedería el decreto de insistencia, y si el Presidente de la República no se conforma con el criterio del Contralor, solo tiene como camino para hacer prevalecer su criterio la remisión de los antecedentes al Tribunal Constitucional, quien zanjaría la controversia como instancia suprema.

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

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

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

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

Lo fundamental en esta materia consiste en puntualizar que las facultades de dicho organismo no tienen, en general, un carácter político resolutivo, ni de veto ni codecisorio. Haberle entregado atribuciones semejantes, se hubiese traducido a la larga en una inevitable politización de nuestras Fuerzas Armadas y Carabineros, con el consiguiente deterioro de su prestigio ciudadano y, lo que es aún más grave, las habría transformado en corresponsables -por omisión- de toda medida que en definitiva fuese estimada negativa por el pueblo, en razón de no haber ejercido oportunamente ese eventual derecho a veto. Por otro lado, no se concibe un Estado de Derecho en que por encima del Jefe del Estado y del Gobierno haya otra autoridad superior a él, erigida en especie de "super-Presidente" o "super-poder".

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

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

Lejos de ser esto una "institucionalización del golpe de estado", como algunos han afirmado con ligereza, se trata exactamente de lo contrario. El resultado práctico de la disposición ▶

sera hacer posible -y a la vez imperativo- que la opinión de los mas altos mandos de nuestros Institutos Armados y Carabineros se exponga de modo oficial y responsable, en vez de quedar forzada a expresar sus puntos de vista por medio de canales extrajuridicos e inorgánicos.

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

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

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

Ahora bien, si a todos los nuevos contrapesos enunciados agregamos la mantencion robustecida de la fiscalización juridica de la Contraloria General de la República, y de la fiscalización politica de la Cámara de Diputados, en los términos de nuestra tradición jurídica, queda en evidencia que, lejos de todo "cesarismo", lo que se busca es un Gobierno con atribuciones suficientes para conducir el pais, pero sujeto a sólidas instancias fiscalizadoras y, más que eso, a un marco juridico y técnico en el cual desempeñar sus funciones.

Se llega así a lo que a nuestro juicio es uno de los conceptos esenciales del nuevo régimen politico que inspira al proyecto constitucional: en lugar de oponer dos voluntades políticas diferentes, Gobierno y Parlamento, en presunto equilibrio para la conducción del pais, esta se radica básicamente en el Gobierno, contemplándose al Parlamento como elemento complementario, y no preeminente en la función legislativa. Pero, al mismo tiempo, esa voluntad politica conductora opera con variados contrapesos jurisdiccionales y técnicos, concebidos para evitar abusos o irracionalidades.

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

En muy diversos ámbitos, el nuevo concepto del Banco Central y la creación del Consejo de Seguridad Nacional representan avances trascendentales en tal orientación. Sin embargo, forzoso es enfatizar que la tarea principal en la materia no compete al sistema constitucional, sino a la calidad y formas de trabajo que se adopten en la vida pública y en la generación de sus decisiones.

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

IV. CONCLUSION

Al concluir estas líneas debemos reiterar, como se habrá comprobado de su lectura, que ellas distan de toda pretensión exhaustiva, en un tema que haria difícil cualquier intento en tal sentido, y cuya limitación se ve acentuada por la naturaleza de este trabajo.

Su contenido sólo busca ilustrar una muy determinada línea de análisis, que aspira uni-

camente a exponer y fundamentar las principales bases conceptuales y políticas del nuevo modelo constitucional.

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

R

JAIME GUZMAN ERRAZURIZ
Abogado, Profesor
Universitario, Miembro
de la Comisión de Estudio
del Anteproyecto Constitucional