

REPUBLICA DE CHILE



Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 358ª, CELEBRADA EN MARTES 25 DE ABRIL DE 1978

- 1.— Prosigue el análisis de los preceptos constitucionales referentes al Gobierno.
- 2.— Los Ministros de Estado; asesorías técnicas del Presidente de la República. 2320
- 3.— Materias que deben ser objeto de ley; dominio mínimo legal; dominio máximo legal. 2331
- 4.— El Tribunal Constitucional; organización y atribuciones. 2334

Sesión 358ª, celebrada en martes 25 de abril de 1978.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúan de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que corresponde seguir ocupándose en la proposición de los señores Bertelsen y Lorca relativa a la posibilidad de establecer una especie de Jefe de Gobierno en la futura institucionalidad.

La señora BULNES considera que el memorándum presentado por el señor Bertelsen contiene dos ideas fundamentales al respecto: la institucionalización del Jefe de Gobierno y la designación de Ministros Coordinadores de determinados sectores de Gobierno. Señala, con relación a la primera, que lo aprobado por la Comisión es la posibilidad de separar al Jefe de Estado de la función misma de Gobierno, y establecer una línea divisoria entre lo que son funciones de Estado de las de Gobierno. Anota que la institución del Jefe de Gobierno está consignada en las distintas monarquías constitucionales europeas y en la Constitución francesa, regímenes netamente parlamentarios en que la legislación puede nacer del Parlamento o del Gabinete, y en que este último requiere de un Jefe de Gobierno por constituir una delegación del Parlamento. Agrega que en el caso del sistema constitucional francés —al que se ha denominado “neopresidencial”— el Jefe de Gobierno es designado por el Presidente de la República; que aquél elige el Ministerio, el que puede ser censurado por la Asamblea, y que la tendencia es vigorizar al Ejecutivo, por lo que todo el sistema está estructurado en torno de aquélla. Cree que si se incorpora este sistema a la institucionalidad chilena rompería el principio tendiente a la vigorización del Ejecutivo, pues un Ejecutivo en el cual se pretende separar las funciones de Estado de las de Gobierno, resulta minimizado, porque el Jefe de Gobierno iría tomando atribuciones propias del Presidente de la República, corriéndose el peligro de que la práctica vaya destruyendo el sistema.

Estima que, como un primer paso en la tarea de separar al Ejecutivo de muchas materias políticas, bastaría con introducir los Ministros Coordinadores de determinadas áreas, con lo cual el Jefe de Gobierno no sería más que un Coordinador, y en cuyo caso no habría necesidad de llamarlo Jefe de Gobierno ni de crear la institución, sobre todo dentro de la tendencia al parlamentarismo existente en el país. Cree, por lo demás, que si se introdujera el cargo de Jefe de Gobierno, se llegaría a desfigurar el sistema.

El señor LORCA advierte una inconsecuencia en las expresiones de la señora Bulnes al afirmar que la Constitución francesa trata de vigorizar el régimen presidencial y expresar, a renglón seguido, que el Jefe de Gobierno es propio de los regímenes parlamentarios, cuando, en realidad, es un sistema absolutamente distinto de lo existente en el régimen parlamentario, y tan distinto es, en su opinión, que el Jefe de Gobierno es designado por el Presidente de la República, y en el régimen parlamentario es designado por la mayoría de la Cámara política.

La señora BULNES expresa que esa es la razón por la cual es el único régimen parlamentario de Ejecutivo vigorizado, y agrega que si se introduce el Jefe de Gobierno en la institucionalidad chilena, en vez de vigorizar al Ejecutivo, se le debilitaría.

El señor LORCA considera que no existen instituciones perfectamente encasilladas en el sistema presidencial o en el parlamentario, ya que en las Constituciones se observa esa mezcla entre los dos sistemas, y tanto es así, a su juicio, que en la nueva Carta Fundamental que se está elaborando se ha introducido la disolución de la Cámara de Diputados, que es una institución típica del régimen parlamentario.

La señora BULNES afirma que los regímenes políticos son ciertos modelos dentro de los cuales se mueve la realidad política, y que si se introduce la disolución de la Cámara de Diputados en el nuevo texto constitucional chileno y, al mismo tiempo, se crea el cargo de Jefe de Gobierno, otorgándosele determinadas atribuciones, ya tendrá otra estructura nuestro sistema presidencial, diversa de la idea de un Ejecutivo vigorizado.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con las expresiones de la señora Bulnes y las formuladas por el señor Guzmán en sesión anterior, y no se muestra partidario de institucionalizar el cargo de Jefe de Gobierno, pues cree conveniente que el Presidente de la República sea Jefe del Estado y, si lo estima conveniente y necesario, también Jefe de Gobierno, como lo ha sido general y tradicionalmente en Chile; y que, si lo considera igualmente conveniente y necesario, pueda designar, como lo ha hecho el Presidente señor Pinochet con el Ministro señor Fernández, un Jefe de Gabinete en quien pueda confiar el manejo de la política contingente. Piensa que el esquema institucional que se está elaborando tiene la flexibilidad suficiente como para permitir tales experiencias, por lo que no considera conveniente institucionalizar el cargo de Jefe de Gobierno, pues vendría a romper todo el esquema constitucional. Estima indispensable pensar, al igual que lo hace la señora Bulnes, si este Jefe de Gobierno sería elegido o si sería designado por el Presidente de la República, y si las atribuciones que éste le otorgara debería respetarlas él mismo o no, pues, de otro modo no tendría sentido institucionalizar el cargo. A su juicio, si se trata de orientarse hacia la posibilidad de que el Jefe del Estado no enfrente directamente la política contingente y tenga un recurso para derivarla en otra persona, como se ha hecho, no hay inconveniente para establecer que podrá designar a uno o más Ministros Coordinadores de las funciones de los distintos Ministerios. Agrega que, no obstante, se rompe todo el esquema si se institucionaliza el cargo, ya que habría que estudiar quién lo designará, cuáles son sus atribuciones y si el Pre-

sidente de la República está obligado a respetarlas o puede, en un momento dado, recuperar la conducción plena, aparte que ello no se aviene con lo que hasta ahora han sido la tradición y la idiosincrasia del pueblo chileno.

El señor BERTELSEN lamenta discrepar nuevamente de la mayoría de los miembros presentes de la Comisión, porque sustenta una concepción constitucional de fondo que es distinta. Piensa que la Carta Fundamental debe ser breve y dictar pautas básicas —las que han perdurado son las que tienen esas características—, de modo que no es necesario ocuparse en normas detalladas sobre designación, duración, remoción o atribuciones, sino simplemente en la creación de la figura jurídica del Jefe del Gabinete; esto último lo considera cada vez más indispensable, porque los defectos del régimen presidencial chileno provenían, no sólo del Congreso, sino de una hipertrofia del cargo de Presidente de la República, convertido en una figura providencial que dispensaba favores a todo el país, y a quien se evitaría ahora entrar a la polémica diaria.

Cree completamente desechable la objeción relativa a los modelos constitucionales, ya que en Estados Unidos de Norteamérica —ponderado como modelo del presidencialismo— el Primer Mandatario nombra a los Ministros de Estado, a los Embajadores y altos funcionarios de Gobierno con el acuerdo del Senado, sin que nadie hasta hoy día haya calificado el sistema de parlamentarista.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta qué efectos jurídicos propios tendría esta institucionalización.

El señor BERTELSEN señala que aquí se trataría de una norma jurídica de tipo facultativo destinada a producir ciertas consecuencias en el plano político. Recuerda que no se está ante una figura ajena a la tradición constitucional chilena, porque durante el siglo pasado hubo verdaderos Jefes de Gobierno, tales como Portales, Montt, Varas, etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si había alguna disposición en la Carta de 1833 que consagrara esa figura.

El señor BERTELSEN explica que había un Reglamento del Consejo de Ministros y un Consejo de Estado, y agrega que el tratadista Antonio Huneeus distinguía perfectamente entre dirección y administración: el Primer Mandatario es quien determina las grandes líneas de la acción gubernamental y toma las decisiones —en ello reside, a su juicio, la esencia del régimen presidencial— y los Ministros son los que ejecutan esas pautas, con lo que se evita al Ejecutivo entrar en la polémica diaria.

Manifiesta que la constitucionalización del Jefe de Gabinete permitiría al Presidente de la República nombrar a un Ministro —advierde que no es necesario que sea el del Interior— para coordinar la acción de las distintas Secretarías de Estado, sin que ello signifique que se despoja de sus atribuciones.

Enfatiza la necesidad de promover una Constitución adaptable a las contingencias de la realidad y de no rigidizar la vida política chilena adecuándola a cauces preestablecidos.

Reitera que el Presidente de la República debe quedar en el sitio que le es propio, fijando las grandes líneas de conducción política del país, y que el Jefe de Gabinete, en cambio, tiene que realizar las tareas necesarias para llevar adelante el programa de Gobierno, con lo que no se compromete el prestigio del Primer Mandatario en caso de un fracaso, pues ello impediría la subsistencia del régimen presidencial.

El señor ORTUZAR (Presidente) deja constancia de que quien desempeñe el cargo sería un Ministro de Estado como los demás.

El señor CARMONA declara que es partidario de la proposición, hasta el punto de estimar que una de las líneas divisorias entre la nueva Constitución y la anterior debe consistir, precisamente, en convertir al Presidente de la República en Jefe de Estado, única base sobre la cual podrá provocar la unidad de los chilenos y preservar la institucionalidad del país.

Aduce, además, que en la Presidencia de la República se ha perfilado una serie de atribuciones que no son propias de un Jefe de Gobierno y que, en el mundo contemporáneo, se requiere cada vez más una dedicación casi exclusiva de su titular, como son los problemas de la seguridad nacional, de la defensa nacional, de la educación, de las relaciones internacionales, etcétera, aparte sus poderes colegisladores. Expresa, desde este punto de vista, su anhelo de no ver en el día de mañana al Presidente de la República sometido al ajetreo diario de la política, que lo rebaja de categoría y lo coloca en una situación desfavorable ante la opinión pública. Desearía, en otras palabras, liberarlo de ser "jefe de partido", puesto que lo contrario equivaldría a dar la razón a don Salvador Allende, quien afirmó ser "Presidente de un sector de los chilenos y jefe de partido".

Puntualiza, ante una consulta del señor Ortúzar, que, a su entender, la creación del Jefe de Gobierno sería una facultad del Presidente de la República, que éste, por tanto, podría concretar o no concretar.

La señora BULNES afirma haber compartido en todo momento dos puntos de vista sostenidos por el señor Bertelsen: el de que la Constitución no debe ser reglamentaria y el de que los regímenes políticos son sólo modelos que se aíslan con fines pedagógicos, ya que en la realidad mundial no es dable encontrar un sistema político similar a otro.

Teme, por lo que se refiere a la proposición misma, que la institucionalización de un Jefe de Gobierno desvirtúe el régimen político que se desea instaurar, atendida la ostensible tendencia nacional al parlamentarismo.

El señor CARMONA apunta que esa tendencia la posee la clase dirigente, pero no así el pueblo.

La señora BULNES juzga imposible trazar nítidamente la línea divisoria entre lo que es dirección y lo que es administración, y no le parece factible, en consecuencia, otorgar a los Jefes de Gobierno la administración y a los Presidentes de la República las grandes líneas políticas directrices, convencida como está, además, de que en tal separación de funciones influiría en gran medida la personalidad de unos y otros. Agrega que todas estas consideraciones la llevan a pensar que

la solución reside en crear la institución de los Ministros Coordinadores de Areas, idea que encuentra aceptable y conveniente.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que si de lo que se trata es de facultar al Presidente de la República para que designe un Ministro que, si se quiere, en carácter de Jefe de Gabinete —no le parece que el nombre haga la institución—, coordine la acción de los demás Ministerios, y de establecer en la ley Orgánica de Ministerios la posibilidad de que el Presidente de la República nombre Secretarios de Estado sin Cartera y encomiende a uno o más de ellos la coordinación de determinadas áreas, sometidos a esta especie de jefatura superior del primero, no ve abtáculo alguno para que la proposición sea compartida por todos los miembros de la Comisión, habida cuenta de que ello también lo puede realizar hoy día el Jefe del Estado.

El señor GUZMAN anota que está de acuerdo con la idea de establecer expresamente en la Constitución la facultad del Presidente de la República de encomendar a uno de los Ministros de Estado la coordinación de las tareas del Gabinete, si se precisa que dicha misión no alterará ni las atribuciones ni las responsabilidades jurídicas que ella establece para uno y otro.

Hace presente que no le agrada dar a ese Ministro el título de "Jefe de Gobierno", en atención a que ello podría causar una interpretación equívoca y confundir a la opinión pública y prefiere que la práctica le atribuyese después la denominación de "Jefe de Gabinete" o inclusive la ya mencionada.

El señor BERTELSEN observa que él no hace cuestión del nombre de la institución.

El señor GUZMAN añade que lo que, en cambio, no apoyaría sería la fórmula de facultar al Presidente de la República para delegar algunas de sus atribuciones a fin de que determinadas tareas que la Constitución le encomienda fuesen llevadas a cabo por este Ministro, pues en tal caso sí que sería menester precisar qué atribuciones podría delegar el Presidente de la República y, en seguida, qué responsabilidades se derivarían de ello para él, o indicar si las responsabilidades quedarían radicadas en el Ministro que ha recibido la delegación.

Destaca que es partidario de la designación de un Ministro encargado de coordinar la acción del Gabinete, dejando constancia de que ello no implicará modificar ni las atribuciones ni las responsabilidades jurídicas que la Constitución asigna al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado.

—Se acuerda la proposición en esos términos.

El señor GUZMAN sugiere, luego, que sólo la ley puede autorizar la creación de Ministerios y la designación de Ministros sin Cartera, hasta un límite que ella misma determine, y añade que la ley podrá facultar al Primer Mandatario para nombrar Ministros Coordinadores de ciertas áreas, distintos del Ministro Jefe de Gabinete, materia que podría no ir en la Constitución, para no hacer perder relevancia a este último, pues de lo contrario todos quedarían en igualdad de condiciones.

El señor BERTELSEN aclara que la sugerencia contenida en el memorándum que elaboraron con el señor Lorca, era la de buscar una fórmula para que el número de Ministros estuviera determinado por ley, pues considera inadmisibles hablar en la Constitución de "personas con rango de Ministro", porque se corre el riesgo de transformar esto en la nobleza republicana, pudiendo llegarse a extremos que conviene prevenir.

Concuerda en que la creación de Ministerios sólo puede autorizarse por ley y en que es menester permitir al Presidente de la República designar algunos Ministros sin Cartera, para que los utilice como coordinadores, consejeros, etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta, para evitar dudas, si la ley podría, por ejemplo, establecer que el Vicepresidente de la CORFO tendrá rango de Ministro, y explica que formula la consulta por estimar que lo que han querido hacer los distintos Mandatarios, incluido el actual, al dar categoría de Ministro a algunos altos funcionarios, ha sido facilitar el trato diario de éstos, a veces muy necesario, con los Secretarios de Estado.

El señor BERTELSEN señala que entre los mitos existentes en Chile está el de la CORFO, y opina que si ésta desapareciera nada ocurriría, pues sus funciones y atribuciones las absorbería el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Cree que en el caso de CODELCO, que es distinto, una solución sería la de crear el Ministerio del Cobre, tal como Venezuela dio vida al de Energía e Hidrocarburos.

Concuerda con el señor Guzmán en cuanto a permitir por ley la creación de Ministros sin Cartera, a fin de posibilitar que determinados altos funcionarios concurren a los Consejos de Gabinete, que son otra figura existente en el Derecho Constitucional y no institucionalizada; y concluye reiterando su posición en el sentido de que no debe darse a persona alguna el "rango de Ministro".

El señor GUZMAN manifiesta su acuerdo con la última observación del señor Bertelsen, y puntualiza que a las reuniones de Gabinete puede asistir cualquier persona invitada por el Presidente de la República.

—Se resuelve establecer que sólo la ley puede autorizar la creación de Ministerios y la designación de un número determinado de Ministros sin Cartera.

El señor ORTUZAR (Presidente) entiende que al referirse a los Ministros de Estado se establecerá una normativa en ese sentido.

El señor GUZMAN señala que habría que incluirlo en esa parte.

El señor BERTELSEN observa que esa fue la primera disposición que colocó dentro del capítulo correspondiente a los Ministros de Estado.

Cree que, en cuanto a los otros artículos, ni siquiera vale la pena discutirlos porque consagran principios básicos del derecho constitucional, como, por ejemplo, el artículo 75, que dispone que "Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo". Juzga que aquí está la solución defi-

nitiva al problema que se planteaba denantes, porque el Presidente seguirá firmando todos los decretos respecto de los cuales la ley no lo haya autorizado para delegar funciones.

Considera que esa disposición no se debe modificar, como tampoco el artículo 76, que establece la responsabilidad personal de los Ministros por los actos que firmaren y, solidariamente, de los que suscribieren o acordaren con los otros Ministros. Opina que igual cosa ocurre con el artículo 78, que señala que los Ministros de Estado pueden asistir al Parlamento y hacer uso de la palabra en forma preferente.

Estima que alguna duda podrían suscitar las calidades para ser Ministro, que el artículo 74 de la Constitución de 1925 precisa que son las necesarias para ser Diputado, y destaca que en la normativa leída en sesión anterior se hacían mayores exigencias, a lo cual no se opone en absoluto.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que esas exigencias son mayores, y hace presente que cuando termine su exposición el señor Bertelsen dará lectura a un proyecto muy breve aprobado por la Comisión, para ver cuáles son las diferencias existentes entre uno y otro.

El señor BERTELSEN afirma que el artículo 77 exige alguna modificación y que, incluso, no debiera tener rango constitucional. Califica de curiosa la disposición de su primer inciso, que dice: "Luego que el Congreso abra sus sesiones ordinarias, deberán los Ministros dar cuenta al Presidente de la República del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios del Departamento que cada uno tiene a su cargo, para que el Presidente la dé, a su vez, al Congreso.", agregando después que tienen que presentar oportunamente los datos para elaborar el presupuesto.

Sostiene que ya verá el Presidente de la República cómo consigne los datos para dar cuenta del estado político y administrativo de la Nación, y cómo el Ministro de Hacienda elabora el presupuesto, pero que no se debe dar rango constitucional a una disposición de detalle.

Manifiesta que, siempre dentro del Ejecutivo, hay un último tema que el Presidente de la República planteaba en la letra 1) de su memorando, que es el siguiente: "Configuración de un sistema de asesoría del Presidente de la República, que contemple tanto órganos consultivos de tipo político y técnico, como entidades que recojan el sentir de la comunidad organizada, especialmente en materias de índole económico-social. Es conveniente analizar con qué composición y naturaleza podría ser útil mantener un Consejo de Estado, como máximo cuerpo consultivo de alta jerarquía e independencia moral, una vez establecido el nuevo Parlamento.

"Asimismo la existencia de un organismo que prepare los planes de desarrollo que debería cumplir el Gobierno y cuya aprobación previa la hiciera la Cámara Legislativa que existiera".

Expresa que si bien es cierto que un Consejo de Estado similar al actual tiene defensores que dicen que el Presidente de la República debe tener un cuerpo restringido de no más de 5 a 8 personas de alta jerarquía, que sean sus consejeros, se inclina por la idea de un orga-

nismo técnico consultivo que puede llamarse Consejo de Estado, porque así existe en algunos países, ya que es preciso tener en cuenta que por la ampliación de la potestad reglamentaria gran parte de la normativa administrativa emanará del Presidente de la República. Por esa razón, propone crear —haciendo una simple referencia en la Constitución, como la tienen la italiana y la francesa— un Consejo de Estado o un organismo asesor del Presidente de la República para la elaboración de normas reglamentarias o para asesorarlo en materias de gobierno y administración. Añade que podría estar formado, aunque la Constitución no tiene por qué pronunciarse en ese sentido, por abogados, economistas o por cualquier tipo de profesionales que puedan dar asesoría técnica de calidad al Jefe del Estado.

Estima que distinto es el caso de un Consejo Económico-Social que recoja el sentir de la comunidad organizada, punto muy importante que puede servir para hacer efectiva la democracia participativa que el Presidente ha señalado como una de las características del nuevo régimen chileno. Reconoce que sobre esta materia no han elaborado ninguna propuesta concreta para someter a la consideración de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que, dentro del propósito de la Comisión de elaborar una Constitución breve y escueta, el asunto de las asesorías del Presidente de la República lo dejaba entregado a la ley, a fin de que pudiera existir mayor flexibilidad en ese sentido, y manifiesta que así podrá crear el Consejo del Trabajo, como lo ha hecho, un Consejo Económico-Social, un Consejo Técnico, etcétera.

Informa que la Comisión, cuando fue consultada sobre el capítulo relativo a los Ministros de Estado, propuso sustituir, en el Capítulo V de la Constitución Política, el epígrafe "Ministros de Estado" por el siguiente: "Ministros de Estado, Ministerios y Servicios Públicos", y reemplazar los artículos 73 al 78 por los que se indican a continuación:

"Artículo 73.— Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.

"Los Ministerios y los servicios públicos son órganos de la administración.

"La ley determinará el número y organización de los Ministerios y de sus respectivas Subsecretarías, y el orden de precedencia de los Ministros".

Opina que en esta parte se puede agregar: "Se podrá crear Ministros sin Cartera", dejándose a la ley la determinación de su número.

El señor GUZMAN es partidario de decirlo ahí y de hacer al comienzo del artículo una referencia al Ministro Jefe o coordinador del gabinete.

El señor ORTUZAR (Presidente) prosigue la lectura del artículo: "La ley podrá crear servicios especiales de asesoría del Presidente de la República".

Puntualiza que en el artículo 74 hay una diferencia, porque se dice: "Para ser nombrado Ministro o Subsecretario se requiere ser chi-

leno, mayor de 21 años de edad y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública”.

El señor BERTELSEN apunta que ese requisito debiera exigirse para ser jefe de servicio.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que la idea es que los Ministros tengan como exigencia los mismos requisitos que para ser Diputado.

El señor BERTELSEN cree que debe establecerse un requisito especial para ser Ministro de Estado.

El señor GUZMAN expresa que dejaría la disposición tal como figura en el proyecto que está leyendo el señor Presidente, ante la posibilidad de que después se elimine la exigencia de la enseñanza media para ser Diputado y, en cambio, quede para los Ministros.

El señor BERTELSEN sugiere la conveniencia de exigir los requisitos generales para ser jefe de servicio.

El señor GUZMAN indica que habría que examinar cuáles son esos requisitos, lo que se podría clarificar en la próxima sesión teniendo a la mano el Estatuto Administrativo, para ver si hay variaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que las enmiendas constitucionales de los artículos 73 al 78 fueron producto de un largo estudio conjunto con CONARA y, por ello, sólo cabe complementarlas con los acuerdos adoptados por la Comisión sobre el Ministro que actuaría como Jefe de Gabinete y los Ministros sin Cartera.

El señor BERTELSEN manifiesta no tener mayores objeciones a tales normas y, aunque algunas de ellas las estima excesivamente detalladas, no cree conveniente incorporar la definición que de los Ministros de Estado hace el inciso primero del artículo 73 propuesto por la Comisión como reforma constitucional, porque ello podría provocar problemas en el futuro.

Juzga, en todo caso, imprescindible hacer una referencia en el precepto que disponga entre las condiciones para ser Ministro de Estado el no estar inhabilitado por haber sido condenado en juicio político.

El señor GUZMAN recuerda que tal idea ya se aprobó con efectos generales, porque el inhabilitado no puede ejercer, durante un plazo determinado, ningún cargo de oficio público, no sólo los de representación popular.

La señora BULNES aclara, ante una consulta del señor Bertelsen, que el Estatuto Administrativo sólo exige título profesional a algunos Jefes de Servicio y no con carácter general.

—Se aprueba el requisito relativo a “las calidades que se exigen para ser Diputado”, respecto de los Ministros.

La señora BULNES juzga importante que el memorándum se refiera a los organismos asesores a nivel Ejecutivo que, por una parte, tienden a asesorar al Presidente de la República en ciertas materias técnicas y, por otra, a otorgar participación a algunos sectores de la comunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que, como en este momento no cabe estudiar esta materia, sólo es posible expresar que la Comisión tiene el propósito de analizar la creación de un Consejo Económico y Social y que no ha habido tiempo necesario para proponer ideas básicas y precisas al respecto.

El señor GUZMAN considera conveniente señalar que una ley constitucional creará un Consejo Asesor del Presidente de la República para prestarle asesoría de tipo técnico en el ejercicio de la potestad reglamentaria y de sus funciones colegisladoras.

Expresa, en seguida, que la próxima creación del Consejo Nacional del Trabajo, que, a su juicio, equivale más o menos a un Consejo Económico y Social, no tiende tanto a realizar asesoría técnica para el Presidente de la República, sino a congregarse a representantes de los distintos intereses y gremios del país, a fin de que expongan sus puntos de vista, se atenúen los conflictos sociales y se busquen soluciones a los problemas que los aquejan.

Agrega que, no obstante haber patrocinado la idea en alguna oportunidad, duda ahora sobre la conveniencia de elevar a nivel tan alto una materia tan conflictiva, y advierte que todo problema económico-social engendra un conflicto, de cuyas consecuencias es conveniente apartar al Presidente de la República. Reconoce que en muchas oportunidades tal organismo contribuirá a la solución de diversos problemas —por eso es partidario de su creación—, pero manifiesta sus dudas en cuanto a radicarlo en la Presidencia de la República por temer que centraría en ella todas las controversias de carácter económico-social, que tal vez sería conveniente diversificar dentro de las distintas áreas de ese campo.

Estima preferible, por las razones expuestas, crear por medio de una ley constitucional, un Consejo Asesor del Primer Mandatario tanto en sus funciones de legislador como de titular de la potestad reglamentaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) duda sobre la conveniencia de exigir constitucionalmente la existencia de un organismo de esa índole, en circunstancias de que, en un momento dado, el Presidente de la República podría precisar del concurso de otros organismos asesores, que tengan tanta o mayor importancia que aquél. Hace presente que los decretos leyes se elaboran en los respectivos Ministerios, los que cuentan para ello con sus correspondientes asesores, por lo cual teme que una medida semejante podría derivar en una frondosa burocracia que impediría agilizar la potestad reglamentaria.

La señora Bulnes manifiesta que si el Jefe del Estado tuviera en sus manos la conducción de las materias económico-sociales, debería contar con un organismo técnico de esa especie. Añade que la elaboración de los decretos relacionados con materias de trascendental importancia no debe estar a cargo exclusivamente de los Ministerios, y que, por lo tanto, en esta tarea es necesario contar con la asesoría de un órgano especializado. Pregunta al señor Guzmán si su idea se refiere a un Consejo Económico-Social con participación de los gremios.

El señor GUZMAN precisa que patrocina la existencia de un Consejo de carácter técnico.

El señor LORCA considera que bastaría señalar que el Presidente de la República contará con un organismo asesor.

El señor BERTELSEN concuerda con la creación de un Consejo Económico-Social, al que puedan consultar tanto el Parlamento como el Gobierno, y sin vinculación alguna con la Presidencia de la República, pero expresa sus dudas, sin embargo, incluso sobre la conveniencia de contar con tal organismo, que no ha sido muy eficaz en los países donde ha existido, y se declara partidario, en cambio, de un Consejo de Estado, con carácter técnico-jurídico, asesor del Presidente de la República, que en Europa ha dado espléndidos resultados.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si dichos organismos figuran en las respectivas Constituciones.

El señor BERTELSEN responde que se les menciona en ellas, pero que no están reglamentados.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si habría acuerdo para hacer referencia especial a un Consejo técnico que permitiera al Presidente de la República ejercer en forma más eficaz su potestad reglamentaria.

El señor BERTELSEN opina que bastaría hablar de atribuciones.

El señor GUZMAN estima que debe mencionarse fundamentalmente la potestad reglamentaria y su facultad colegisladora, porque cree que el tema no es tan simple como parece, aunque tampoco requiere mayores especificaciones en la Constitución, sino que una línea gruesa muy nítida. Opina que en la actualidad un Jefe de Estado precisa contar con un cuerpo técnico asesor, conocido y público, pues las vaguedades en este último aspecto generan toda clase de inconvenientes. Agrega que entregaría a la ley lo concerniente a su organización, que podría consistir en un Consejo del cual emanaran Subcomisiones o grupos, y añade que ese Consejo puede estar encabezado por un cuerpo de personas, pero que siga siendo uno solo, sin perjuicio de que el Presidente de la República nombre por decreto a quien quiera como asesor.

Reitera que él hablaría de un Consejo asesor de carácter técnico, que colabore con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones y cuya estructura esté determinada por la ley. Agrega que deja entregado al criterio de la Comisión el que dicha ley sea constitucional o no lo sea, pero él se declara partidario de que lo sea, dada la importancia del organismo que regla.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que ello es sin perjuicio de que la ley pueda crear otros servicios especiales de asesoría.

El señor BERTELSEN anota que la ley puede crear cualquier tipo de servicios públicos.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que eso es relativo, porque si la disposición se redacta diciendo que el Presidente de la República no tendrá más que un Consejo asesor, no faltaría quien pudiera decir que no puede tener otro.

El señor BERTELSEN aclara que se opone a la existencia de servicios públicos que sólo sean asesores, tanto más cuanto que tienen la misión de servir al público.

El señor GUZMÁN estima que, para obviar las dificultades, se podría hablar de un "cuerpo o Consejo asesor de carácter técnico".

—Así se acuerda.

MATERIAS QUE DEBEN SER OBJETO DE LEY

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que ahora correspondería ocuparse de las materias que deben ser objeto de ley.

El señor BERTELSEN hace presente que en la distribución de competencia entre el Legislativo y el Reglamento se efectuaría una de las innovaciones de mayor importancia jurídica y política de la nueva Constitución. Agrega que hasta ahora en Chile el reparto se ha efectuado estableciendo constitucionalmente lo que se ha denominado "un dominio mínimo legal", materia ésta preceptuada por el artículo 44 de la Constitución de 1925, que no es taxativo. Añade que en el resto de las materias pueden intervenir el Gobierno, mediante la vía reglamentaria, o el Parlamento, con la consecuencia —por la aplicación del principio clásico de jerarquía jurídica de que si hay ley el reglamento debe subordinarse a la misma— de que un Legislativo "invasor" no tendría límite en su actividad, al ir ocupando una serie de campos que serían más propios de regulación por la vía administrativa. Anota que ahora se pretende dar una distribución completamente distinta en lo concerniente al campo de la ley y de la potestad reglamentaria, determinándose con carácter taxativo cuáles son las materias que necesariamente deben ser reguladas por ley, pero en las cuales no puede intervenir el reglamento. Advierte que no entra al análisis de aquellas materias que ya han sido reguladas por ley y que en lo futuro sean propias de la potestad reglamentaria, porque estima que seguramente tal problema se obviará en las disposiciones transitorias y que, en caso de conflictos, debería intervenir la Contraloría o el Tribunal Constitucional.

Considera que con la nueva distribución se asegura al Gobierno su misión propia, permitiéndole resolver con amplitud de atribuciones los asuntos de interés general, siempre que no sean de aquellos que por su importancia política deben ser resueltos de consuno entre el Presidente de la República y el Congreso, mediante la dictación de las leyes correspondientes. Al respecto, señala que lo importante es delimitar el campo del dominio legal, punto en el cual declara que no puede presentar una propuesta acabada, pero que, en todo caso, sugiere las siguientes entre las materias que necesariamente deben ser reguladas por ley: en primer lugar, aquellas que la misma Constitución exige que deben ser reguladas mediante una ley, sea orgánica u ordinaria, cambiando el actual artículo 44 en el sentido de que ahora contemple el dominio máximo legal; en segundo lugar, también tendrían que ser materia de ley aquellas que han sido objeto de codificación, tales como lo civil, lo comercial, lo penal, lo procesal y lo relativo a la organización de los tribunales. Manifiesta sus dudas respecto de si ciertos Códigos deben ser aprobados por ley o por simples decretos, y cree que cierto tipo de legislación debe ser autorizada en sus bases por ley,

como la laboral, la previsional o la minera, como lo hace la Constitución francesa al señalar que "La ley debe establecer las bases fundamentales. . .", etcétera. Agrega que hay otras materias cuya inclusión en el dominio legal es indiscutible, como es el caso de lo relativo a la imposición de tributos, la contratación de empréstitos, el establecimiento de la división política o administrativa del país, la concesión de indultos generales y amnistías, la delegación de facultades legislativas, la determinación de remuneraciones y beneficios económicos para los sectores público y privado, la Ley de Presupuestos, la creación y organización de servicios públicos y empresas del Estado, y otras. Añade que hay algunas muy conflictivas y dudosas que dicen relación a otros aspectos de la Constitución que aún no están resueltos, como las de orden económico, lo relativo al régimen monetario, y lo concerniente a las fuerzas militares, en las que, de alguna manera, tendrá intervención el Poder Legislativo, por lo menos, en la aprobación de las leyes orgánicas respectivas.

Sugiere estructurar el memorándum de la siguiente manera: aceptar el principio y destacar sus proyecciones en el sentido de que permitirá una Administración ágil y un Gobierno libre de interferencias de tipo legislativo que entraben la actividad; y señalar a título enunciativo solamente las principales materias, pues será en el momento de redactar las disposiciones constitucionales cuando habrá que afinar los distintos puntos de vista y hacer las consultas pertinentes a los órganos respectivos. En su opinión, ese punto que aparece como muy difícil no es insoluble, pues, desde otra perspectiva, se presenta en los países federales con el reparto de competencia, no ya entre la ley y el reglamento, sino entre los órganos federales y los de cada Estado.

Afirma que no es dable pensar que se reducirá el campo de la potestad reglamentaria hasta límites tales que resulte insignificante, pues basta observar los decretos-leyes para determinar qué cantidad de materias entran en ese campo y para apreciar que es algo consustancial al Gobierno y a la administración del país, salvo en el caso de que entre a lesionar o a privar de la propiedad, pues ahí requeriría de ley expropiatoria que otorgue autorización.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que de las opiniones vertidas en la Comisión se puede concluir que el memorándum se limitaría a destacar la importancia de esta modificación constitucional, cómo ella fortalece el sistema presidencial, cómo evita los abusos en que se incurrió en el pasado por parte del Poder Legislativo, y que la enumeración, que constituirá el dominio máximo legal, tendrá el carácter de taxativa y mencionará a título ilustrativo algunas de las materias que serán necesariamente objeto de ley.

El señor GUZMAN considera útil, aparte consignar los artículos que a lo largo de la Constitución van encomendando al Poder Legislativo la tarea de reglamentar determinadas disposiciones, señalar que habrá un artículo especial que consignará las demás materias, enumerándolas e indicando las líneas generales, con el objeto de dar un carácter más didáctico al memorándum sobre todo para las personas que no están compenetradas con estas materias, que es la inmensa mayoría del país.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree necesario mencionar, dentro de la orientación que se dará al memorándum, una alusión de la Constitución francesa que resulta útil desde el punto de vista de la imagen y comprensión didáctica, que dice que "Los derechos civiles y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas", para que no se vaya a entender que el día de mañana, por la vía de la potestad reglamentaria, se pretenda eliminar una garantía o un derecho civil.

El señor CARMONA estima de trascendencia indicar la organización general de la Defensa Nacional, y al respecto recuerda que la Comisión consideró fundamental establecer por ley la organización de las Fuerzas Armadas, y le parece necesario, además, disponer que la organización y creación de los tribunales de justicia también se haga por ley.

El señor BERTELSEN observa que ello siempre ocurre con las nuevas categorías de tribunales pero que hay algunos que, individualmente, se crean por decreto supremo, como ocurre con los de Menor Cuantía.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que, en todo caso, se requiere de una norma legal, y que es preciso tener mucho cuidado con los ejemplos.

El señor GUZMAN destaca la conveniencia de distinguir entre aquellas materias que se van encomendando al legislador a lo largo del articulado de la Constitución y las que se consagran en un capítulo especial.

Agrega que, por considerarlo relacionado con el tema y por ser una interrogante que la opinión pública planteará de inmediato, consulta qué ocurrirá con los aspectos que quedan fuera del campo legal en la nueva Carta, pero que con anterioridad estaban incluidos en él. Sugiere estudiar el problema en esta ocasión, previo acopio de antecedentes, por cuanto ignora cómo se ha resuelto en otros países.

El señor BERTELSEN señala que la disposición constitucional regiría de inmediato y que lo demás continuaría vigente mientras no fuera modificado por el Presidente de la República, y si la Contraloría objeta por inconstitucional un reglamento dictado por éste, existiría la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar la inconveniencia de abordar este tema en el memorándum, pues se criticará que la mayoría de la legislación quedará entregada a la potestad reglamentaria del Primer Mandatario, por lo que sugiere estudiarlo después.

El señor GUZMAN retira su proposición.

La señora BULNES propone estudiar en seguida el Tribunal Calificador, por ser un tema específico y breve, y porque la norma quedaría consagrada en términos parecidos a los de la Carta de 1925.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que es mejor analizar después esa materia en forma completa, y anuncia que ahora corresponde ocuparse en el Tribunal Constitucional.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El señor LORCA expresa, como informante de este tema, que, en lo tocante a la integración de este organismo, ella puede ser exclusivamente política o predominantemente judicial, o bien, asumir una modalidad mixta, y se declara partidario de esta última. Recuerda que el tratadista Carl Lowenstein, en su obra "Teoría de la Constitución", sostiene que el control de la constitucionalidad es esencialmente político y que implica una decisión de esa índole, convirtiéndose los tribunales en órganos de Poder semejante, cuando no superiores, a los ya instituidos.

Estima inconveniente dar el control de la constitucionalidad a los propios tribunales de justicia, porque ello rompería todo el esquema de separación relativa de Poderes que se ha escogido para la estructuración de la Carta Fundamental, apreciación que hace debido a que en la reforma constitucional propuesta por el Gobierno de don Jorge Alessandri, se sostuvo la tesis de encomendar esta misión a la Corte Suprema.

Agrega que, en atención a la razón doctrinaria mencionada, a la experiencia práctica vivida por el anterior Tribunal Constitucional y a las facultades que ahora se desea concederle, se propone que la nueva Corte Constitucional esté constituida por nueve miembros, y que cada uno de los tres órganos fundamentales del Estado —Corte Suprema, Presidente de la República y Congreso Nacional— designe a un tercio, o sea, a tres de ellos. Basa esta fórmula en el hecho de que este importante organismo estará por encima de los tres órganos señalados y explica que ella permitirá alcanzar el objetivo de integrarlo tanto por magistrados como por personas que, en razón de su idoneidad, estén colocadas en el mismo estrato intelectual y de responsabilidad que ellos. Recalca que no se quiere dejar la resolución de materias tan trascendentes en manos de un número muy reducido de criterios —el anterior Tribunal estaba compuesto por cinco miembros— y, al mismo tiempo, se tiende a excluir el inconveniente y engorroso sistema de designación mediante la concurrencia de las voluntades del Presidente de la República y del Senado, que no permite elegir al mejor por la interferencia de criterios políticos y de transacción, e incluso puede llevar a la imposibilidad de nombramiento cuando no hay suficiente flexibilidad de parte de uno de los órganos llamados a intervenir en la decisión.

Reitera, luego, la sugerencia de fijar en nueve años el plazo de duración de los cargos y su renovación por terceras partes cada tres años, y comenta que otra modalidad interesante podría ser la de renovar a un miembro cada año, en lo cual podrían alternarse los tres órganos generadores de su designación.

Manifiesta que, respecto de las calidades que aseguren la idoneidad del Tribunal, se ha pensado en disponer que los miembros de nombramiento no judicial sean abogados con un mínimo de quince años de ejercicio profesional, y profesores de Derecho con un mínimo de diez años de ejercicio de cátedra en universidades del Estado o reconocidas por éste y que no pertenezcan a ningún partido político.

Sostiene que las incompatibilidades e inmunidades que garanticen su independencia, así como la organización del Tribunal, deben quedar encomendadas a una ley orgánica constitucional.

Expone que, en lo concerniente al ámbito de sus atribuciones, la alternativa se da entre confiarle exclusivamente el cuidado de la supremacía constitucional o darle también otras funciones de importancia para la aplicación de la Carta, y en este sentido puntualiza que la competencia puede reducirse a la confrontación de la ley ordinaria con la Constitución o también comprender la confrontación de los Reglamentos de las Cámaras con la Carta Fundamental, como, asimismo, el examen de las determinaciones gubernativas o administrativas de los órganos públicos fundamentales, en cuanto pugnen con ella.

Detalla, a continuación, la gama de atribuciones que se sugiere conferir al Tribunal para el cumplimiento de su misión de velar por la supremacía constitucional, que son las siguientes:

1) Resolver, en forma obligatoria, acerca de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales, atendido que ellas poseen un rango superior a la ley ordinaria y que, en buena medida, pasan a ser parte integrante de la Constitución, por lo cual debe existir absoluta armonía entre su texto y el de esta última.

2) Realizar el control de constitucionalidad de la ley ordinaria, pero en carácter facultativo, o sea, cuando se lo pida cualquiera de los representantes máximos de los tres órganos públicos en él representados o cuando se lo solicite la minoría parlamentaria, si se reúnen ciertos y determinados requisitos.

3) Efectuar el control de la ley en función del reglamento, esto es, intervenir cuando se susciten dudas acerca de qué es materia de ley o de reglamento, aspecto que adquiere especial trascendencia con motivo de la ampliación del ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

4) Considerar, en forma obligatoria, los llamados "decretos con fuerza de ley", a fin de apreciar la extensión de la delegación de facultades del Congreso Nacional en el Presidente de la República.

5) Examinar la convocatoria a plebiscito, con el fin de precisar las materias que ella deba comprender, pero sin que su intervención llegue en ningún caso a verificar o calificar los resultados.

6) Dictaminar sobre la inconstitucionalidad de los partidos que, por sus fines o por la actitud de sus adherentes, tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia o a poner en peligro la existencia de la República.

7) Sancionar la infracción del inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional N° 3, que hasta ahora constituye una mera aspiración programática, por lo cual resulta indispensable establecer una sanción de orden práctico y fácilmente aplicable que la convierta en norma eficaz. Indica que es la razón que ha movido a sugerir que ella sea la privación de la ciudadanía, máxima pena para las personas que habitan un Estado.

Añade que la Constitución alemana consagra la pérdida de las libertades de opinión, de enseñanza, de reunión y de asociación; del

secreto de las comunicaciones, y de los derechos de propiedad y de asilo, hecho que aunque lo considera de muy difícil aplicación, cree que puede tenerse en cuenta.

Aclara, que por estimar muy dificultoso poner en práctica una restricción de las garantías constitucionales, al comienzo se inclinaron por la privación de la ciudadanía, que fue una idea sugerida por el señor Guzmán, al parecer, en una de las últimas sesiones.

El señor GUZMAN recuerda haber sugerido consagrar constitucionalmente, no la pérdida de la ciudadanía, sino que los sancionados por la causal a que alude el artículo 11 del Acta Constitucional N° 3, no pudieran optar a cargos públicos, fueran o no de elección popular.

El señor LORCA señala que, en octavo lugar, debe facultarse al Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre dos aspectos relativos a los parlamentarios y que tienen que sustraerse de la calificación política de cada Cámara: la cesación en sus cargos y la dimisión de sus funciones, así como la calificación de los motivos que la fundan, y puntualiza que esto se resolvió prácticamente en lo discutido respecto del Congreso.

Continúa expresando que en noveno lugar debe dársele atribución al Tribunal para declarar la inhabilidad física o mental del Presidente de la República, con acuerdo del Senado, y para la precalificación de los candidatos a la Primera Magistratura, con informe del Consejo de Seguridad y conforme al mecanismo que se establezca.

El señor BERTELSEN explica, ante una consulta del señor Presidente, que los sancionados por cometer actos atentatorios contra la institucionalidad en ningún caso podrán presentarse como candidatos ni ocupar puestos públicos, y agrega que esto, que ya está dicho antes en forma general, se reitera dada la relevancia del Primer Mandatario en el sistema presidencial.

El señor LORCA expresa que, en décimo lugar, cuando la iniciativa de ley corresponda al Consejo de Seguridad, el Tribunal Constitucional deberá tomar conocimiento o ser consultado.

Recuerda que la reforma de 1970 otorgó al Tribunal Constitucional las atribuciones de resolver las cuestiones sobre constitucionalidad suscitada durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados; las planteadas sobre un decreto con fuerza de ley; las atinentes a la convocatoria a plebiscito; las inhabilidades que afecten a los Ministros de Estado; los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda, y las cuestiones de competencia. Hace notar que en la proposición consideran las tres primeras, con algunas ampliaciones, sobre todo en lo referente a las llamadas "leyes orgánicas constitucionales", caso en que la consulta no debe ser facultativa sino obligatoria, pues por tratarse de cuerpos legales que organizan instituciones públicas y señalan sus funciones, debe examinarse si se enmarcan en las normas generales de la Constitución y de las leyes básicas de la estructura institucional. Las otras tres facultades —añade— podrían establecerse, sobre todo la relacionada con las cuestiones de competencia, aun cuando debería precisarse en-

tre quiénes han de producirse y determinarse las que deben resolver el Senado y la Corte Suprema.

Por otra parte, sostiene que deben tomar la iniciativa y formular las peticiones del caso las más altas autoridades en sus diversos órganos, salvo respecto de la atribución atinente a la ley ordinaria, en que podría hacerlo una minoría del cuerpo legislativo. Agrega que la tramitación de los diversos asuntos y la determinación de sus efectos debe entregarse a la ley orgánica pertinente, aun cuando a este último respecto podría considerarse una norma que, al igual que la Constitución francesa de 1958, dijera que "una disposición declarada inconstitucional no podrá ser promulgada ni puesta en aplicación" y que "las decisiones del Tribunal Constitucional serán inapelables y deberán ser reconocidas por los Poderes Públicos y por todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales", esto último para dejar absolutamente asentado el Estado de Derecho desde los niveles más bajos hasta la cúpula del Poder Público.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera importante destacar en cuáles atribuciones está en juego una materia de carácter político, pues a primera vista parece que en todas predomina el conflicto jurídico.

El señor LORCA hace notar que todo lo relacionado con el control de la constitucionalidad tiene un sentido político.

El señor BERTELSEN estima que, tratándose de un Tribunal Constitucional cuya labor general es la de resolver los conflictos jurídicos suscitados entre los órganos del Estado, es natural que aquéllos tengan una proyección política.

Anota que no debe pensarse que los conflictos son inocuos, sino que, normalmente, tienen efectos jurídico-políticos, de alcance general, como en el caso de una reforma previsional o agraria declarada inconstitucional.

El señor GUZMAN manifiesta que está convencido de que, desde un punto de vista teórico-conceptual, el Tribunal Constitucional debería estar formado por una confluencia mixta de representantes de los órganos más importantes del Estado, desde el momento en que fallará materias que obligan a esos órganos.

Señala que el nuevo sistema constitucional tiende a la seguridad y protección de la democracia, por lo cual plantea la sugerencia de apartarse enteramente de los criterios doctrinarios predominantes en el mundo sobre esta materia, para remitirse a la experiencia chilena de lo que puede ser un Tribunal Constitucional conformado de la manera propuesta o del modo que ha pensado con los señores Ortúzar y Díez al preparar el trabajo del Comité correspondiente. Exterioriza su reticencia a que este Tribunal se constituya a base de personas que no sean jueces, que no tengan su criterio y concepto para resolver y no posean la independencia propia de la magistratura.

Comparte la idea de que la Corte Suprema no debe ser la llamada a resolver estos conflictos, porque sería colocar a un órgano, cabeza del Poder Judicial, por encima del Presidente de la República y del Congreso Nacional, aparte que tiene el temor de que sería arrastrarla a situaciones políticas conflictivas.

Propone que los integrantes del Tribunal Constitucional sean sólo jueces y, en caso de que no se acogiera la idea, pide que una mayoría sustancial sean jueces. Indica que no se opone a que la designación se efectúe por el Presidente de la República, por ejemplo, con acuerdo del Senado, siempre que quede constituido por tres Ministros de la Corte Suprema y por dos de la Corte de Apelaciones.

Hace notar que el señor Ortúzar solicitó que se diferenciara las atribuciones estrictamente jurídicas de aquellas que pueden tener una connotación política, y destaca que todos han concordado en que estas funciones que se le entregan al Senado o al Tribunal Constitucional en este género de materias tienen una connotación jurídico-política, pero que pueden distinguirse las facultades cuya naturaleza sea jurídica y sus efectos políticos del ejercicio de una atribución cuya naturaleza encierre un juicio de valor político.

Observa que, en este sentido, ha revisado todas las proposiciones de facultades, con las cuales está básicamente en un acuerdo integral, y destaca que la única que se apartaría de la naturaleza jurídica es la referente a la declaración de ilegalidad de los partidos políticos. Estima que si a una colectividad política se la declara fuera del ordenamiento constitucional porque su doctrina o la conducta de sus adherentes son contrarias a las bases de la institucionalidad, es evidente que allí hay que hacer un análisis que excede al ámbito jurisdiccional.

Señala que otra facultad que requiere un debate más detenido es la relativa a la aceptación de una candidatura presidencial. Indica que todavía está reacio a la idea de que ésta sea una materia de una determinación específica de un órgano y cree que si se configura un buen sistema, en el cual el Tribunal Constitucional sancione a las personas que atenten contra el ordenamiento constitucional, como lógica consecuencia ellas no podrán ser candidatos a Diputado, Senador o Presidente de la República. Opina que cualquier órgano al que se entregue la facultad de calificar las candidaturas presidenciales quedará en una situación de extrema dificultad, y que incluso él puede colocar al país en una posición de gran peligro.

Explica que está cambiando de opinión, respecto de lo expresado en sesiones anteriores, porque la meditación de estos temas lleva a modificar criterios y a decantar ideas.

Sostiene que esta norma no es imperiosa si se le da carácter general a la aplicación del artículo 11 del Acta Constitucional N° 3, y, en cambio, considera muy peligroso que un organismo califique presuntamente que una persona puede atentar en contra de la institucionalidad, si aquélla, por ningún acto que haya cometido antes, ha sido privada de sus derechos.

Cita los casos de don Carlos Ibáñez del Campo, en 1952, y de don Jorge Alessandri, en 1958, para poner de relieve lo fácil que hubiera sido para un Tribunal Constitucional declarar que ellos, en esas épocas, constituían una amenaza para el orden constitucional, a fin de eliminarlos como candidatos presidenciales.

Estima ante una consulta del señor Ortúzar, que el caso del señor Luis Corvalán debe quedar sancionado por la aplicación del artículo 11 del Acta Constitucional N° 3 por parte del propio Tribunal Cons-

titucional, y que no se requiere de una condena de tipo penal para que una persona pierda el derecho de acceder a cargos públicos.

Considera indispensable abordar separadamente lo relativo a la aplicación del artículo 11 del Acta Constitucional N° 3, del problema referente a la presentación de candidaturas presidenciales.

Expresa que juzgar si una doctrina o la conducta de sus adherentes atenta o es un peligro contra el orden constitucional conlleva una valoración de índole política, aunque reconoce que también reviste carácter jurisdiccional y, por ello, no sería insensato, a su modo de ver, encomendar la resolución de estos asuntos a un tribunal de derecho integrado por jueces. Propone que el Tribunal Constitucional se forme con mayoría o, en lo posible, con exclusividad de magistrados, no obstante que su designación radique en el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Al respecto, teme que si la proposición de nombramiento favorece a abogados con quince años de ejercicio de la profesión y que desempeñen el cargo de profesor universitario, y pese a establecer el requisito de no pertenecer a partidos políticos para integrar el Tribunal Constitucional, tal designación recaiga en personas con filiación política adicta a la mayoría del Senado o al Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en lo sustancial con el señor Guzmán, pues no concibe que un tribunal no se integre por jueces, lo cual no implica que necesariamente deban ser ministros de la Corte Suprema o de las Cortes de Apelaciones. Piensa que salvo el caso que el señor Guzmán propone abordar separadamente, todos los demás asuntos sobre los cuales resolverá el Tribunal Constitucional son de índole jurídica que, naturalmente, pueden tener efectos políticos.

Anota que, aunque prefiere no abordar el tema de la calificación de la elección del Presidente de la República, tal resolución será necesaria simplemente en el caso de que la persona afectada constituya un peligro para la institucionalidad, al margen de que haya o no incurrido en delito.

El señor LORCA advierte que la proposición del señor Guzmán tiene la desventaja derivada de la influencia del Presidente de la República en la designación de los miembros de los tribunales, especialmente de los ministros de las Cortes de Apelaciones, lo cual lleva a pensar que la integración del Tribunal Constitucional queda subordinada al Poder Ejecutivo.

El señor BERTELSEN observa que la idea del señor Guzmán no es nueva en el Derecho Constitucional, pues hay constituciones, como la alemana y la italiana, que permiten el nombramiento de jueces por órganos públicos. Advierte, sí, que, dada la amplitud de esos tribunales, es posible contar con el número suficiente de personas para constituir tribunales federales a constitucionales. Añade que en Chile debe analizarse si únicamente se permitirá a los ministros o ex ministros de la Corte Suprema integrar el Tribunal Constitucional, o bien, si podrán hacerlo también los ministros de las Cortes de Apelaciones; y opina, sin embargo, que dado el procedimiento establecido en el país para la generación del Poder Judicial, estos últimos nunca podrán actuar con independencia frente al Primer Mandatario.

El señor ORTUZAR (Presidente) apunta que tampoco podrán hacerlo ante los ministros de la Corte Suprema.

El señor GUZMAN aclara que sólo los citó por vía de ejemplo y reconoce que presentan los inconvenientes señalados.

El señor BERTELSEN acepta la idea de que el Tribunal esté integrado en forma predominante por magistrados o ex magistrados, los cuales, si bien es cierto que constituyen una garantía de imparcialidad, no lo es menos que pueden incurrir en cierta rigidez, y propone que su nombramiento se efectúe por parcialidades, por distintos órganos, sin requerir el acuerdo de dos de ellos, por cuanto, en definitiva, es dar el predominio al que toma la iniciativa.

El señor ORTUZAR (Presidente) precisa que los jueces deben ser letrados.

La señora BULNES propone la creación de un tribunal más bien técnico que netamente judicial, integrado por miembros de los tribunales y por personas que, aun cuando fueran designadas por el Presidente de la República y el Congreso reunieran ciertas condiciones técnicas, como ex integrantes de los tribunales superiores de justicia, un ex Contralor, profesores de Derecho Constitucional o de Derecho Administrativo, etcétera.

El señor GUZMAN estima que el tribunal debe estar conformado por personas acostumbradas a fallar como jueces, con criterio jurídico para enfocar los problemas y no político.

La señora ROMO manifiesta que, pese a los inconvenientes que puedan derivarse de la rigidez mental de un juez, éste está más capacitado para desempeñarse eficazmente que cualquier hombre público, por brillante que sea. Precisa que, por muy brillante y flexible que sea un hombre público, puede no estar habilitado mentalmente para hacer sus análisis y llegar a las conclusiones de un juez letrado.

La señora BULNES estima que, dadas las proposiciones hechas, es preferible proceder al estudio de las atribuciones que se pretende otorgar al organismo en cuestión.

El señor BERTELSEN señala que los requisitos exigidos podrían ser llenados por los abogados integrantes de Cortes de Apelaciones que, sin ser jueces profesionales, han adquirido cierta práctica en resolver juicios.

Considera que las atribuciones que se propone dar al Tribunal Constitucional son jurídicas y propias de un organismo de esa índole, pero que algunas de ellas son bastante complejas.

Destaca que una de las grandes innovaciones de las Actas Constitucionales es la aplicación directa de los preceptos constitucionales, quedando obligados a su cumplimiento todos los chilenos, sean titulares de una función pública, de un órgano de Gobierno o simples particulares. Cree que si se pretende ser consecuentes con esa importante innovación constitucional, habría que concluir que una conducta anticonstitucional es antijurídica, de modo que la infracción constitucional debe ser apreciada jurídicamente con las consecuencias de rigor, lo que implica la búsqueda de sanciones constitucionales y no de carác-

ter civil o penal, salvo el caso de extrema gravedad. Añade que, en el caso de personas que hayan demostrado una manifiesta conducta anticonstitucional, podría sancionárselas con la privación del ejercicio de algunos derechos fundamentales, como, por ejemplo, el de la libertad de opinión, que implica la imposibilidad de dirigir un periódico.

El señor LORCA señala que el Tribunal Constitucional viene siendo como la culminación del Estado de Derecho, al constituirse en el control de la constitucionalidad de la ley y de la generación de los Poderes Públicos, y añade que, por tal razón, es necesario tener mucho cuidado en la composición de tal organismo.

La señora ROMO cree que si el Tribunal Constitucional tiene una composición mixta —algunos miembros designados por el Presidente de la República, y otros por el Parlamento—, se supera el problema eventual de que el Poder Judicial pueda quedar por encima de los otros Poderes Públicos.

El señor ORTUZAR (Presidente) pide a los miembros de la Comisión meditar y reflexionar en lo relativo a dos funciones del mencionado Tribunal: la que dice relación a la posibilidad de declarar que un partido político es contrario a la Constitución y la ley, por su doctrina o por la conducta de sus adherentes; y la que se refiere a la calificación de las candidaturas a la Presidencia de la República.

Añade que esos dos tipos de materia no pueden dejar de ser consideradas en la próxima sesión, tanto más cuanto que podrían tener incidencia en la composición misma del mencionado organismo.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE E.,
Secretario.