Sesiones 327 y 328^a, celebradas en martes 15 y miércoles 16 de noviembre, respectivamente, de 1977.

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

Actúa de Secretario Subrogante el señor Rafael Larraín Cruz.

ORDEN DEL DIA

ORIENTACIONES BASICAS PARA EL ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCION

El señor ORTUZAR (Presidente) da cuenta del oficio enviado por Su Excelencia el Presidente de la República por el que señala a la Comisión las orientaciones fundamentales necesarias para el estudio de la nueva Constitución, cuyo texto es el siguiente:

NORMAS PARA LA NUEVA CONSTITUCION

SANTIAGO, 10 de Noviembre de 1977.

DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA COMISION DE ESTUDIOS DE LA NUEVA CONSTITUCION, DON ENRIQUE ORTUZAR E.

OFICINAS.

1. Al entrar vuestra Comisión de Estudios de la Nueva Constitución a una etapa especialmente importante de su trabajo, y tal como anunciara en mi discurso del 9 de Julio pasado en Chacarillas, he creído conveniente hacerlos llegar, en mi calidad de Presidente de la República, algunas orientaciones fundamentales para guiar vuestro trabajo, dentro de la libertad que el Gobierno siempre ha respetado para vuestros debates y análisis.

2. El 11 de Septiembre de 1973, marca la culminación de un prolongado proceso de deterioro nacional, que derivó en el advenimiento de un Gobierno marxista en nuestra Patria, cuyos mil días de fatídica gestión serán siempre recordados con angustia por todos los chilenos.

La inmoralidad y la corrupción alcanzaron los más altos niveles del Régimen, mientras el caos político, económico y social, sumió a la Nación en la anarquía, precipitó una destrucción económica sin precedentes de nuestra historia, y dividió a nuestros compatriotas hasta colocarlos al borde de la guerra civil.

Es indispensable que se comprenda que esta acción no fue el fruto del azar ni de un desborde ocasional, sino que respondió a la aplicación fiel e integral del marxismo-leninismo, doctrina frente a la cual el

régimen constitucional clásico de nuestro país se encontraba virtualmente inerte, ya que cuando éste se configuró, no se conocía un género de agresión internacional semejante a la comunista, a la cual en otras ocasiones he descrito como una guerra no convencional, que el enemigo libra con una estrategia sin tiempo. La transformación de esta doctrina en un instrumento expansionista del imperialismo soviético, le agrega hoy una especial peligrosidad, al punto de que no cabe duda de que se trata del mayor adversario que enfrenta el mundo libre y la civilización occidental y cristiana.

A lo anterior, se suma la incapacidad que reveló el sistema constitucional que nos rigió hasta Septiembre de 1973, para levantar un dique eficaz frente a las prácticas demagógicas, las que por el contrario, muchas veces encontraban en dicho régimen un verdadero estímulo. El ansia de alcanzar el poder a cualquier precio, llevó a la generalidad de los hombres y partidos que actuaban en política, a un desenfreño por captar votos a través de promesas que constituían un verdadero engaño al pueblo, ya que resultaban imposibles de cumplir. Es indudable que esta demagogia creciente favoreció indirectamente la penetración del marxismo, siempre presto a sacar dividendos de las esperanzas alimentadas e insatisfechas.

3. Lo expuesto indica que la labor de vuestra Comisión no podría limitarse a una mera Reforma Constitucional, sino que como su nombre y el decreto de su creación lo indican, debe preparar un anteproyecto de Nueva Constitución Política, cuya concepción del Estado y del ejercicio de la soberanía preserve a la Nación de una nueva infiltración del marxismo-leninismo en el aparato gubernativo y en el cuerpo social, a la vez que desaliente los vicios demagógicos que prevalecieron en los últimos decenios. Sólo así se asegurarán realmente la democracia y la libertad.
4. Una transformación institucional de una magnitud semejante, implica la configuración de una nueva democracia, cuyos caracteres más importantes he sintetizado bajo los términos de autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participacional social. El sentido preciso de estos conceptos se encuentra contenido en el Mensaje Presidencial que dirigí al país el 11 de Septiembre recién pasado, y a él me remito como línea matriz para ilustrar los trabajos de vuestra Comisión, a la cual corresponde precisamente la proposición de las instituciones y fórmulas jurídicas que estime más adecuadas para concretarlas.
5. Con todo, tanto en el Mensaje Presidencial que acabo de aludir, como en otras intervenciones públicas he estimado oportuno bosquejar ciertas ideas que considero básicas para plasmar los criterios político-institucionales que guían al Gobierno.

Entre ellas, deseo subrayar las siguientes para su especial estudio por parte de vuestra Comisión:

- a) Creación de un "Poder de Seguridad" que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad, y los grandes y permanentes objetivos de la Nación.

- b) Afianzamiento del sistema presidencial chileno, a través de una autoridad fuerte para hacer imperar la ley y el orden, la que debe recibir especial refuerzo ante situaciones de emergencia. Ello supone dotar además al Gobierno de las facultades y herramientas necesarias para conducir la política económica y social al margen de indebidas interferencias parlamentarias, las cuales representan una permanente amenaza para la seriedad y coherencia que aquella requiere.
- c) Como equilibrio de una autoridad presidencial vigorosa, y a fin de evitar toda posible degeneración de su ejercicio en la arbitrariedad, es imprescindible establecer sistemas eficaces de control, especialmente en el ámbito contencioso-administrativo, que ha permanecido como uno de los mayores vacíos del sistema jurídico chileno. Conviene aclarar, eso sí, de que los controles deben ser suficientes para evitar los excesos, pero diseñados en tal forma que no entorpezcan la agilidad que reclama la tarea de una Administración moderna.
- Asimismo, debe garantizarse la independencia y el imperio de los Tribunales de Justicia.
- d) Proscripción legal de la difusión y acción de las doctrinas, grupos y personas de inspiración totalitaria. En este sentido, considero de gran utilidad que la nueva Carta Fundamental, entre otras cosas, mantenga la consagración explícita de los principios básicos de la institucionalidad chilena, y sancione su transgresión como actos ilícitos y contrarios al ordenamiento institucional de la República, en términos similares a lo que hoy se contiene en las Actas Constitucionales a este respecto. Los derechos constitucionales no pueden ser ejercidos para atentar en contra de la libertad individual o social, de la cual aquellos son una consecuencia.
- e) Revisión de la legislación sobre medios de comunicación social, con el objeto de que, respetándose la legítima libertad de expresión, se impida que éstos sean empleados para destruir la institucionalidad, los principios morales, los valores de la nacionalidad, o la honra de las personas.
- f) Superación de la huelga como instrumento válido para enfrentar los conflictos laborales, reemplazándola por fórmulas que aseguren una solución justa y equitativa, a través de tribunales de expertos que dicten resoluciones dotadas de imperio, y que junto con hacer justicia entre empresarios y trabajadores, defiendan el interés de la comunidad nacional, que sufre gravemente con las paralizaciones de actividades, especialmente de las que son más vitales para el país.
- En este aspecto, considero también que las Actas Constitucionales ya promulgadas contienen importantes avances que deben ser recogidos por la nueva Constitución Política.
- g) Creación de una instancia técnica e independiente, que podría radicarse en el Banco Central o en un ente especial para ello, des-

- tinada a procurar que la emisión monetaria no sea manejada como señuelo de promesas o acciones demagógicas. Dicho mecanismo no puede llegar a privar al Gobierno de su responsabilidad en la conducción económica del país, pero debe contemplar reglas y controles que dificulten un manejo irresponsable de este instrumento vital de la economía.
- h) Establecimiento de sistemas electorales que impidan que los partidos políticos se conviertan en conductos monopólicos de la participación ciudadana, y en gigantescas maquinarias de poder que subordinan a los legisladores a "órdenes de partido", impartidas por pequeñas oligarquías que dirigen los partidos sin título ni responsabilidad real alguna, y que disponen de cuantiosos fondos de origen desconocido.
- El nuevo régimen constitucional y electoral debe favorecer la existencia de nuevas formas de agrupación política, entendidas como corrientes de opinión que prevalezcan por la calidad de sus miembros y la seriedad de sus planteamientos doctrinarios y prácticos. Además, es imprescindible que se establezcan requisitos básicos de idoneidad a quienes aspiran a un cargo público.
- i) Consagración de responsabilidad jurídica para los legisladores, a fin de evitar la irresponsabilidad parlamentaria que el país conoció en los últimos tiempos anteriores a 1973.
- j) Revisión del sistema para elegir Presidente de la República, ya que la importancia de sus funciones puede hacer fracasar todo el régimen institucional, si dicho cargo llega a ser ejercido por una persona que no ofrezca plenas garantías para su subsistencia. No basta con impedir que un candidato llegue al Poder con una votación minoritaria. Hay que estudiar a fondo el punto, para asegurar que la generación del Presidente de la República no sea expresión de una decisión muchas veces irracional o meramente emocional, sino de la voluntad más profunda de la Nación. Se podría considerar su nominación entre los miembros de la posible Cámara Legislativa y dentro de sus integrantes. Ello es materia de un mayor análisis.
- k) Modificación sustancial de la composición del futuro Parlamento, en relación con el que teníamos anteriormente.
- Junto a los representantes de las Regiones o agrupaciones de Regiones, que deben ser elegidos por sufragio popular directo, es menester incluir una cuota de legisladores que lo sean por derecho propio o por designación presidencial, de entre ciudadanos que hayan desempeñado funciones relevantes dentro de la vida republicana, y que aporten su experiencia y su desinterés personal. La nominación de estos últimos miembros podría realizarse directamente por el Presidente de la República, o bien éste podría designarlos a propuesta de ternas que emanen de las entidades a que aquellos hayan pertenecido, en los casos en que resultare procedente.
- Junto a la composición mixta del Parlamento, se hace necesario que las Comisiones de éste donde se elaboran o estudian los pro-

yectos de ley; no sólo estén integradas por parlamentarios, sino además por exponentes técnicos de alta calificación, que tengan voz estable dentro de dichas Comisiones.

Aun cuando para el "período de transición" se ha previsto una sola Cámara Legislativa, la institucionalidad definitiva debe ponderar cuidadosamente las ventajas y desventajas de un Parlamento unicameral o bicameral, considerando especialmente la experiencia vivida por el país a este respecto, un análisis exhaustivo podría llevarnos a la decisión final.

- l) 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.

- m) Profesionalización de la Administración Pública, a fin de que ésta constituya una verdadera escuela de servicio público, reducida a sus justas dimensiones pero de alta eficiencia y calidad. Considero que la inestabilidad y cambios constantes en la Administración Pública, fruto de la voracidad de los sucesivos Gobiernos para instalar en ella a sus partidarios, ha sido uno de los peores vicios que presenciamos en la decadencia de nuestra institucionalidad anterior. Así resulta imposible incentivar la función pública y tecnificar la Administración. Estimo que para conseguirlo, debe en cambio considerarse la incompatibilidad entre la carrera administrativa y la militancia partidista, con excepción de los niveles superiores de aquella.

En términos más amplios, conviene estudiar la inclusión en la nueva Constitución Política, de las bases fundamentales de una Administración chilena renovada, ágil y en progresiva descentralización, tareas en las cuales la gestión de Gobierno está ya plenamente empenada.

- n) Preservación de la autonomía de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado, conforme al principio de subsidiariedad, como un vehículo insustituible de participación social en una comunidad libre. Esta autonomía debe extenderse sólo al campo propio y específico de la entidad de que se trate, fuera de la cual aquella carece de legitimidad. Los mencionados cuerpos intermedios han de tener sus medios institucionalmente legitimados para comunicarse con el poder político, pero no puede admitirse en caso alguno que éste se genere sobre la base de los organismos en cuestión, como equivocadamente lo propicia el llamado corporativismo, ya que el Estado tiene como misión precisa el velar por el bien común, objetivo que resulta imposible si se estructura un sistema en que los

grupos de intereses más poderosos se impongan sin contrapeso frente a los más débiles, o en que las leyes sean el fruto de simples arreglos entre intereses particulares.

Estimo que con igual énfasis hay que impedir la intromisión de los futuros parlamentarios o grupos políticos, en la generación y funcionamiento de las entidades gremiales o sindicales, estudiantiles, profesionales y vecinales, incluidos especialmente los conflictos laborales o estudiantiles. Las sanciones a quienes transgredan esta prohibición deben ser precisas y drásticas.

Del mismo modo, considero fundamental estudiar normas de incompatibilidad que hagan imposible que las actividades gremiales se confundan con las políticas, o sirvan de trampolín para éstas. La utilización de los cargos gremiales, como un medio para emprender futuras carreras políticas, perjudica seriamente al país, y debe ser tajantemente rechazada por el nuevo sistema institucional.

- o) Robustecer constitucionalmente las bases de una estructura económico-social, que sin perjuicio de su flexibilidad para adaptarse a las nuevas realidades, refuercen la libertad del hombre, impidiendo que éste sea asfixiado por la férula de un estatismo avasallador y omnipotente. El derecho a la propiedad privada de los bienes de producción y la admisión de la libre iniciativa en el campo económico, deben regir como reglas generales, sólo sujetas a las excepciones que imponga la aplicación del ya mencionado principio de subsidiariedad.
6. Las ideas anteriores son algunas de las que me parecen prioritarias en la construcción de la nueva institucionalidad. Corresponde a vuestra Comisión considerar, además, todas las otras iniciativas y definiciones que exige la tarea de elaborar un ante-proyecto de nueva Carta Fundamental, para su posterior estudio por el Poder Constituyente, consulta y aprobación del pueblo, y promulgación final por parte del Presidente de la República.

Es posible que algunas de las materias enunciadas no deban ser incluidas en el texto constitucional, sino contemplarse sólo en normas de rango legal, o de una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley, a modo de leyes constitucionales.

Sin embargo, como corresponde también a vuestra Comisión la preparación de los ante-proyectos de las leyes complementarias de la Constitución Política, he considerado oportuno hacerlos llegar los puntos de vista que anteceden.

7. Simultáneamente con la tarea antes reseñada, es misión de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, la preparación de las Actas Constitucionales que aún faltan para completar el ordenamiento constitucional que ha de regir en las etapas de recuperación y de transición, y entre las cuales aquellas que se refieren a los Poderes del Estado y su ejercicio, revisten especial importancia.

Estimo además, como necesario, estudiar y proponer cuál sería el orden de prioridad de las Actas Constitucionales.

Como pauta fundamental de su contenido, vuestra Comisión tiene como línea orientadora el discurso pronunciado por el Presidente que suscribe, el día 9 de Julio pasado, en Chacarillas. Asimismo, vuestra Comisión debe velar especialmente por la congruencia que se requiere entre el contenido esencial que se prevé para la institucionalidad definitiva, por un lado, y las normas de las Actas Constitucionales, por el otro, ya que se trata de dos fases de un mismo proceso institucional que precisa desenvolverse con armonía y continuidad.

8. El proyecto de las Actas Constitucionales que faltan, y cuya promulgación permitirá derogar definitivamente la Constitución de 1925, deberá ser remitido por vuestra Comisión al Supremo Gobierno, a más tardar el 31 de Diciembre de 1979, con el objeto de que puedan ser consideradas por el Poder Constituyente, promulgadas y puestas en vigencia, en 1980.

Asimismo, el Gobierno someterá a la consideración de vuestra Comisión aquellos proyectos de enmienda de las Actas Constitucionales ya promulgadas, en los puntos en que la aplicación de éstas aconseje introducir precisiones, ampliaciones o modificaciones.

9. Finalmente, cumplo con hacer presente a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, que el Presidente de la República consultará oportunamente al Consejo de Estado acerca de las ideas contempladas tanto en el ante-proyecto de nueva Carta Fundamental como en los proyectos de Actas Constitucionales, a fin de que el Poder Constituyente cuente con la ilustrada opinión de dicho organismo, antes de resolver en tan trascendentales materias para el futuro de la República.

Saluda atentamente a Ud.

AUGUSTO PINOCHET UGARTE
General de Ejército
Presidente de la República

En relación con esta materia, la Comisión procede a adoptar los siguientes acuerdos:

1º— Acusar recibo a Su Excelencia el Presidente de la República, del documento a que se ha dado lectura, e informarle, al mismo tiempo, sucintamente, de la labor realizada hasta la fecha por la Comisión y de las materias cuyo estudio se encuentra pendiente.

2º— Consignar en Actas que a la Comisión le corresponde, esencialmente, estudiar y despachar las Actas Constitucionales, el anteproyecto de Constitución definitiva y las leyes básicas complementarias de la Carta Fundamental.

3º— Abocarse, en primer lugar, al estudio de las Actas Constitucionales que resta por despachar, atinentes a los temas que más adelante se mencionan, lo que en modo alguno significa diferir o postergar la discusión del texto constitucional definitivo, pues éste irá tratándose, en cuanto sea procedente, simultáneamente con las Actas Constitucionales.

4º— Establecer, para los efectos del desarrollo del trabajo de la Comisión, el siguiente orden de prioridad en el estudio de las Actas Constitucionales: a) Contraloría General de la República; b) Poder Judicial; c) Los demás Poderes del Estado y su ejercicio: Poder Ejecutivo (Ministros de Estado, Consejo de Estado); Poder Legislativo (Cámara Legislativa única, su período de sesiones, formación de las leyes, tratamiento de los vetos, etcétera); Poder de Seguridad; Poder Constituyente; d) Nacionalidad y Ciudadanía; e) Libertad de enseñanza, propiedad minera y de las aguas; f) Regionalización y Municipalidades; g) Tesorerías, y h) Otras materias que eventualmente pueda estimarse necesario que deban transformarse en Actas Constitucionales.

5º— Iniciar en la próxima sesión el estudio del Acta Constitucional relativa a la Contraloría General de la República.

6º— Esclarecer que la redacción de la ley complementaria atinente a los tribunales de expertos y a la conciliación obligatoria no compete a esta Comisión sino al organismo encargado de estudiar el nuevo Código del Trabajo.

7º— Enviar los siguientes oficios, con el objeto de disponer oportunamente de los antecedentes necesarios para despachar las materias a que ellos se refieren:

a) Al señor Ministro de Hacienda, para que se sirva formular las consideraciones que estime pertinentes acerca del Orden Público Económico; y

b) Al señor Ministro-Presidente de CONARA, para que tenga a bien proporcionar los estudios que habría llevado a efecto esa Comisión respecto de las bases generales de la Administración, sin perjuicio del trabajo que sobre este tema elaborarán los señores Bertelsen y Lorca.

8º— Proporcionar, en su oportunidad, las orientaciones que requiere para proseguir su labor la Subcomisión encargada de estudiar el Sistema Electoral y el Estatuto de los Partidos Políticos; y disponer lo necesario para integrar debidamente la Subcomisión de los Medios de Comunicación Social, que preside el profesor señor Miguel Schweitzer Walters, con el fin de que pueda abocarse al estudio del proyecto de ley sobre la prensa.

9º— Solicitar a Su Excelencia el Presidente de la República y a la Junta de Gobierno, en la forma que la Mesa estime más adecuada, tengan a bien considerar la conveniencia de que los cuerpos constitucionales o legales despachados por la Comisión que estudia la Nueva Constitución no cumplan con el trámite de Comisión Legislativa que tiene la Junta de Gobierno para su legislación de carácter ordinario, sino que vayan directamente a la Junta de Gobierno, en la misma forma en que se procedió con los proyectos de Actas Constitucionales promulgadas el 11 de Septiembre de 1976.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario